



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„*Securitized Development?* Eine kritische Analyse des
Sicherheitsaspektes in der österreichischen
Entwicklungspolitik.“

Verfasserin

Christine Ehrenhuber

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung UniStG

Betreuer: Mag. Dr. Cengiz Günay

Für meine Eltern, die immer an mich glauben.

Für Roman, weil er mir alle Zweifel nimmt.

Für Fredi, weil sie versteht, was man über geteiltes Leid sagt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Der Entwicklungs-Sicherheitsnexus	1
2	Theoretische Einbettung und Methodik	3
2.1	Securitization Theorie	3
2.1.1	„Sicherheit“ als Sprechakt	5
2.1.2	Kritik und Verbesserungsvorschläge	6
2.2	Methodik - Kritische Diskursanalyse (Diskurshistorische Methode)	8
2.2.1	Diskurshistorischer Ansatz (DHA)	11
3	Der Einzug sicherheitspolitischer Aspekte in die Programmatik der OEZA	15
3.1	Historischer Abriss zur OEZA	15
3.2	Die Erweiterung von Sicherheit und der Aufstieg neuer Konzepte	20
3.2.1	Der Einzug sicherheitspolitischer Aspekte in die OEZA	24
3.3	Programmatischer Wandel in der OEZA – Die „Versicherheitlichung“ des Entwicklungsdiskurses	26
3.3.1	„Macrosecuritization“ - 9/11 und seine Folgen	30
4	Politik der Umfassenden Sicherheit	35
4.1	Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001	35
4.2	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	40
5	Institutioneller Wandel und neue Zielsetzungen der OEZA	43
5.1	Die Strukturen der OEZA	43
5.1.1	Das EZA-Gesetz 2002– „Friede und menschliche Sicherheit“	44
5.1.2	Gründung der ADA – Neuer Akteur, neue Aufgabenverteilung	48
5.2	Österreichischer Akteurspluralismus	50
5.3	Politische Kohärenz (im Interesse der Entwicklung?)	61
6	Programmatik „Sicherheit & Entwicklung“	68
6.1	Leitlinien zu Good Governance und zu Menschenrechten	72
6.2	Themenschwerpunkt: Konfliktprävention und Friedenssicherung	80
6.3	Fragilität und <i>Resilience</i>	89
6.3.1	Handbuch Konfliktprävention und Friedenssicherung – Die vier Interventionsschienen der OEZA	95
6.4	Der 3C-Ansatz - Kohärenz, Koordination und Komplementarität	106
6.5	Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS)	110
6.6	Strategischer Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“	117

7	Auswirkungen der rhetorischen Versicherheitlichung auf die Praxis der OEZA	129
7.1	Regionale Schwerpunktsetzung	129
7.2	Thematische Schwerpunktsetzung.....	135
8	Fazit - Sicherheit vs. Entwicklung?	141
9	Literatur	146
9.1	Primärliteratur.....	146
9.2	Sekundärliteratur.....	150
	Zusammenfassung	161
	Executive Summary	163
	Lebenslauf der Verfasserin	165

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	The vocabulary of securitization.....	9
Abbildung 2:	Erweiterter Sicherheitsbegriff	21
Abbildung 3:	Das System österreichischer entwicklungspolitischer Akteure	52
Abbildung 4:	Finanzierungsquellen der österreichischen ODA 2010.....	53
Abbildung 5:	Graphische Darstellung der Hauptbestandteile der österr. ODA 2010.....	58
Abbildung 6:	Komplementarität von Menschenrechten, menschlicher Entwicklung und menschlicher Sicherheit	82
Abbildung 7:	Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen	120

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklungen der ODA Österreichs	56
Tabelle 2:	Hauptbestandteile der österr. ODA 2010 in Zahlen	59
Tabelle 3:	PCD Mechanismen in Österreich	66
Tabelle 4:	Geographische Verteilung der bilateralen OEZA-Mittel der ADA	131
Tabelle 5:	Verteilung der bilateralen EZA-Mittel nach Sektoren	136
Tabelle 6:	Purpose codes for DAC Sector Classification.....	139

Abkürzungsverzeichnis

3C Ansatz	Coherent, Coordinated, Complementary Approach
ADA	Austrian Development Agency
AEK	Auslandseinsatzkonzept
AKP-Staaten	afrikanische, karibische und pazifische Staaten
APSA	African Peace and Security Architecture
ASF	African Standby Force
AU	African Union
BKA	Bundeskanzleramt
BmaA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (ab 2007: BmeiA)
BmeiA	seit 2007: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; davor: BmaA
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BNE	Bruttonationaleinkommen
CEWARN	Conflict Early Warning and Response Mechanism
CEWS	Continental Early Warning System
DAC	Development Assistance Committee der OECD
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik - ab 2007 "Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik" (GSVP)
EU	Europäische Union
EUFOR ALTHEA	EU-geführte militärische Operation in Bosnien-Herzegowina
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EZA-G	Entwicklungszusammenarbeitsgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GG	Good Governance
GIZ (GTZ)	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (bis 2011 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
HSN	Human Security Network
IDP	Internally Displaced Person
IGAD	Intergovernmental Authority of Development; Mitgliedsstaaten: Äthiopien, Dschibuti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda
INCAF	International Network on Conflict and Fragility im DAC/OECD
KFOR	"Kosovo-Force" - Internationale <i>Peacekeeping</i> Truppe unter Leitung der Nato im

	Kosovo
KOO	Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz für internationale Entwicklung und Mission
MDGs	Millennium Development Goals, Millennium-Entwicklungsziele
MR	Menschenrechte
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-governmental Organisation / Nichtregierungsorganisation
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit der Bedeutung Ost- und Entwicklungszusammenarbeit
ÖSFK	Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung
ÖSS	Österreichische Sicherheitsstrategie (Entwurf, vom Ministerrat am 11.März 2011 verabschiedet)
PCD	Policy Coherence for Development (Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung)
PCM	Project Cycle Management
PfP	"Partnership for Peace" - Zusammenarbeit zw. NATO und bestimmten europäischen und asiatischen Staaten, die keine NATO-Mitglieder sind
SALW	Small Arms and Light Weapons
SSR	Sicherheitssektorreform
SVD	Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Jahr 2001
UNDP	United Nations Development Programme
UNO	United Nations Organisation / Vereinte Nationen
USV	Umfassende Sicherheitsvorsorge
WEU	Westeuropäische Union
WGA	Whole of Government Approach
ZMB	Zivil-militärische Beziehungen

Danksagung

Für die unermüdliche Unterstützung während meiner Diplomarbeit möchte ich mich zuallererst bei meinem Betreuer Dr. Cengiz Günay bedanken. Mit seinen wertvollen Ratschlägen und seinen aufbauenden Worten hat er mir oft neue Wege aufgezeigt, wenn ich dachte, ich sei in einer Sackgasse gelandet.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, weil sie nie an mir gezweifelt haben und mir während meines gesamten Studiums immer die Unterstützung gegeben haben, die ich gebraucht habe.

Für ein offenes Ohr bei all meinen Problemen, für unzählige tröstende und aufbauende Worte und dafür, dass er alle Hochs und Tiefs während der Entstehung dieser Arbeit mit mir durchlebt hat, möchte ich an dieser Stelle auch meinem Freund Roman nochmals ganz besonders danken.

Eine unvergessliche Studienzeit hab ich vielen wunderbaren Freunden zu verdanken. Meine liebe Freundin Fredi ist jedoch mit Sicherheit der Mensch, der am Intensivsten die Entstehung meiner Diplomarbeit miterlebt und mitgestaltet hat. Ihr danke ich ganz besonders für die unentwegte Freundschaft und für das einzigartige Verständnis in zahllosen gemeinsamen Arbeitsstunden, in denen die folgende Arbeit entstanden ist.

1 Einleitung: Der Entwicklungs-Sicherheitsnexus

Sicherheit und Entwicklung bedingen einander. Ohne Entwicklung keine Sicherheit. Ohne Sicherheit keine Entwicklung. Dieses Credo – oft als „Entwicklungs-Sicherheitsnexus“ bezeichnet – ist mittlerweile aus der internationalen Entwicklungspolitik nicht mehr wegzudenken. Angesichts der seit den 1990er Jahren wachsenden Zahl an regionalen Konflikten in Ländern der „Dritten Welt“, dadurch ausgelöste Flüchtlingsströme, zerfallende Staatlichkeit, Gewalt und Terror rückt der sicherheitspolitische Aspekt entwicklungspolitischer Einsatzbereiche immer mehr in den Mittelpunkt. Die fortschreitende Globalisierung lässt nun keinen Zweifel mehr daran, dass das Geschehen auf einer Seite der Weltkugel auch Einfluss auf die andere Seite nimmt. Dies trifft unter anderem auf Einflussfaktoren für „unsere Sicherheit“ und „unser Wohlbefinden“ zu, was sich nur allzu prominent an der vor allem in Europa sehr polarisierten „Migrationsproblematik“ festmachen lässt. Mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 kristallisierte sich zudem im Herzen der ansonsten so sicher lebenden „westlichen“ Gesellschaften eine Gefahr heraus, deren Ursachen, sowie deren Bekämpfung mit herkömmlicher militärischer Logik nicht zu begegnen war. Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis war eine Beschleunigung der bereits in den 1990er Jahren festzustellenden Tendenz zunehmender Vereinnahmung „ziviler“ Problematiken in einen sicherheits- und verteidigungspolitischen Diskurs. Dieser Prozess wurde mit politischen Konzepten wie „umfassender“ oder „erweiterter“ Sicherheit unterlegt. In dieser Arbeit soll dieses Phänomen aus dem Blickwinkel der „*securitization*“-Theorie betrachtet werden, welche den Fokus auf die sozial-konstruktivistische Qualität bzw. den Sprechakt hinter der Benennung von Themen als relevant für Sicherheit legt und damit die Rationale des entwicklungspolitischen Diskurses verändert. Eine schleichende „Versicherheitlichung“ entwicklungspolitischer Themen lässt sich in der entwicklungspolitischen Programmatik zahlreicher Geberstaaten wiederfinden und wurde z.B. für Deutschland schon recht eingehend untersucht (vgl. etwa Brand 2011; Pospisil 2009). In der vorliegenden Arbeit wird der Sicherheitsaspekt in der Programmatik der österreichischen Entwicklungspolitik beleuchtet. Aufgrund der traditionell eher marginalen Stellung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) auf gesamtstaatlicher Ebene, welche sich

auch in einer chronischen Unterfinanzierung selbiger widerspiegelt, wurde diesem Aspekt in bisherigen Studien noch relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Zudem werden Projekte der österreichischen EZA im Feld meist von entwicklungspolitischen Nicht-Regierungsorganisationen durchgeführt, was ihnen einen hohen Grad an Zivilität verleiht und daher nicht sofort eine „Versicherheitlichung“ vermuten lässt. Allerdings lassen sich vor allem in den letzten Jahren auch für die OEZA interessante Entwicklungen im Bereich des eingangs erwähnten „Entwicklungs-Sicherheitsnexus“ feststellen. Jüngstes Beispiel und Anlass für das Entstehen dieser Arbeit ist die Publikation des „Strategischen Leitfadens Sicherheit und Entwicklung“ im Herbst 2011, welcher in Zusammenarbeit zwischen entwicklungspolitischen und sicherheits-/verteidigungspolitischen Akteuren entstanden ist und Berührungspunkte und mögliche Synergien zwischen diesen Arbeitsfeldern hervorheben will. Dokumente wie diese zeigen, dass die Versicherheitlichung des entwicklungspolitischen Diskurses auch in der OEZA Fuß fasst. Wie genau sich der Sicherheitsaspekt in der Programmatik und Strategie der staatlichen österreichischen EZA entwickelt hat und welche entscheidenden Veränderungen und Eigenheiten es gab, soll die vorliegende Arbeit klären. Ausgehend vom erwähnten theoretischen Konzept der „*securitization*“ und aus diskursanalytischer Sicht sollen hierbei sprachliche Manifestationen einer angenommenen Versicherheitlichung in offiziellen strategischen Dokumenten der OEZA betrachtet und die Zugangsweise zum Entwicklungs-Sicherheitsnexus in Österreich analysiert werden. Diese Analyse geschieht vor dem Hintergrund struktureller Gegebenheiten und institutioneller Veränderungen der staatlichen österreichischen EZA, welche ebenfalls überblicksmäßig dargestellt werden sollen, um für ein besseres Verständnis der hinter der Programmatik steckenden Akteure zu sorgen. Da sich diese Arbeit vorwiegend auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert, können andere wichtige Aspekte der EZA in Österreich, insbesondere die zivilgesellschaftliche Debatte zum Thema in der Analyse nur eingeschränkt behandelt werden. Es sei jedoch an dieser Stelle betont, dass insbesondere die Nicht-Regierungsorganisationen einen entscheidenden (inhaltlichen und praktischen) Beitrag zur österreichischen EZA leisten und auch für die Wahrnehmung der gesamten Thematik in der Öffentlichkeit maßgebliche Akteure sind.

Die in der Arbeit untersuchten strategischen Dokumente des österreichischen Staates dienen der programmatischen Ausrichtung der OEZA und sollen demnach die Schwerpunkte, Prinzipien und Herangehensweisen für die praktische Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen festlegen, an welchen sich Implementierungspartner (vorwiegend NGOs) zu orientieren haben. In einem abschließenden Teil dieser Arbeit soll daher eine Untersuchung der tatsächlichen Auswirkungen der in der Analyse herausgearbeiteten sicherheitspolitischen Aspekte der EZA folgen – das heißt, dass anhand einer Betrachtung geographischer und sektoraler Allokationsmuster überprüft werden soll, ob sich etwaige rhetorische und programmatische Veränderungen auf die Praxis der OEZA in Form von deren Mittelverteilung auswirken (Vorgehensweise vgl. Brand 2011). Diese Untersuchung ist vor allem im Hinblick auf einen möglichen Verdrängungseffekt bei traditionellen Zielsetzungen der OEZA, wie Wasser und Siedlungshygiene oder Landwirtschaft zugunsten sicherheitspolitisch relevanter Einsatzgebiete interessant. Bevor derartige Untersuchungen getätigt werden, soll im folgenden Kapitel jedoch zunächst die zuvor kurz angeschnittene theoretische Einbettung und die Methodik dieser Arbeit erläutert werden, welche als Ausgangspunkt für die Herangehensweise dieser Arbeit dient.

2 Theoretische Einbettung und Methodik

2.1 Securitization Theorie

Als grundlegendes theoretisches Konzept für die vorliegende Arbeit dient „securitization“ – basierend auf der Sicherheitstheorie der Kopenhagener Schule. Das Konzept wurde erstmals von Ole Wæver Mitte der 1990er Jahre in die Internationalen Beziehungen eingeführt und dann von Wæver und Barry Buzan, welche als Hauptvertreter der bald als „Kopenhagener Schule“ bekannten Denkrichtung gelten, in dem Werk *„Security – A New Framework for Analysis“* weiterentwickelt und umfassend erläutert (Buzan et al. 1998). Die Theorie der Kopenhagener Schule wird weitestgehend dem Sozialkonstruktivismus zugeordnet, jedoch sieht Williams deren Wurzeln auch im Realismus, insbesondere in den Theorien von Carl Schmitt (vgl. Williams 2003:512).

Der Anspruch von Wæver, Buzan und deren Kollegen war es, einen neuen umfassenden Analyserahmen für das Studium von Sicherheitskonzepten zu

entwickeln, welcher den traditionell militärischen Zugang zu Sicherheit in Frage stellen sollte und sich mehr darauf konzentrieren will, wie „Sicherheitsprobleme“ entstehen – also *securitization*-Prozesse: wann, warum und wie Eliten Sicherheitsprobleme benennen (vgl. Buzan et al. 1998:1; Wæver 1995: 57).

Sicherheitsdiskurse beruhen nicht auf analytischer oder objektiver Wahrnehmung von Bedrohungen, sondern entstehen durch historische Prozesse und Machtkämpfe – wer Sicherheit definiert, wird zur Frage der Macht und zur Frage nach dem Zugang zu Ressourcen und Autorität (vgl. Lipschutz 1995:8). Der traditionell-militärische Ansatz beruht laut Wæver (1995:46) darauf, dass Sicherheit als Realität noch vor ihrer Benennung in Sprache dargestellt wird und die Prämisse gilt „Je mehr Sicherheit, umso besser!“. Ein Thema im Rahmen von Sicherheit anzusprechen rufe automatisch ein Bedrohungs-Verteidigungsszenario hervor, in welchem dem Staat eine wichtige Rolle zugeschrieben wird (Wæver 1995:47). Demgegenüber stehe die seit den 1980er Jahren beobachtete Tendenz, die Sicherheitsagenda auf die „menschliche Sicherheit“ auszuweiten – jedoch mit dem Problem, dass nicht klar ist, wo solch ein Sicherheitskonzept aufhört (ebd.: 48). Aus diesem Grund sei es notwendig, ein Sicherheitskonzept zu entwickeln, welches auf klaren Kriterien beruht, um es vom rein Politischen zu unterscheiden (vgl. Buzan et al. 1998:5).

„Sicherheit“ in der Kopenhagener Schule wird als ein sozial konstruiertes Konzept gesehen, das seine Bedeutung nur in seinem spezifischen sozialen Kontext hat (vgl. Lipschutz 1995:10). Sie ist das Resultat eines sozialen Prozesses, einer diskursiven Handlung – der Benennung von Sicherheitsanliegen als bewusstem Akt, um Außergewöhnliches zu erreichen:

“Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. (Buzan et al. 1998: 23)

Das Konzept von “securitization”, das Wæver, Buzan und deren Kollegen entwickelt haben, bedeutet also, dass ein Thema als existentielle Bedrohung dargestellt wird, welche Notmaßnahmen erfordert und Handlungen rechtfertigt, die über das normale Handlungsfeld der Politik hinausgehen (Buzan et al. 1998:23f). Die Verwendung des Konzepts in der vorliegenden Arbeit wird in diesem Punkt von der ursprünglichen *securitization*-Theorie abweichen. In Anlehnung an die Herangehensweise von Alexander Brand in seiner Untersuchung der Versicherheitlichung deutscher

Entwicklungspolitik (2011) steht weniger das Außergewöhnliche einer Situation („existentielle Bedrohung“) im Mittelpunkt, sondern vielmehr der schrittweise Einzug einer sicherheitsbezogenen Rhetorik in die offizielle Politik.

2.1.1 „Sicherheit“ als Sprechakt

Grundlegend für die ursprüngliche Theorie von Wæver, Buzan u.a. ist die auf Austins (1975) und Searles (1988) sprachwissenschaftlicher „Sprechakttheorie“ basierende Idee von Sprache als Handlung. Der *securitization*-Prozess wird als Sprechakt verstanden. Es geht nicht um den Bezug zu etwas real Existierendem, sondern die Äußerung selbst ist die Handlung, mit der etwas bewirkt wird:

the utterance *itself* is the act. By saying it, something is done [...]. By uttering “security,” a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means necessary to block it. (Wæver 1995:55)

Die Betonung bei Buzan, Wæver u.a. liegt auf der Funktion der Sprache, auf deren performativer Qualität, welche es ermöglicht, durch bestimmte Äußerungen den Verlauf der Dinge zu beeinflussen (vgl. Balzacq 2011a: 4). Der Fokus von Sicherheitsstudien verschiebt sich somit vom traditionellen Bedrohungs-Realitätsnexus (also die Frage, ob eine Bedrohung tatsächlich existiert) zu der Frage, was ein Sprechakt bewirkt (also was aufgrund der Äußerung passiert) (Stritzel 2007:361). Es geht nicht mehr um die reine Beschreibung von Sicherheitssituationen, sondern um deren Erzeugung durch deren erfolgreiche *Darstellung als Sicherheitssituation* (Williams 2003:513).

Allein etwas als Sicherheitsanliegen darzustellen reicht allerdings noch nicht aus, um erfolgreich *securitization* herzustellen – diesen ersten Schritt nennen Buzan et al. (1998:25) erst „*securitizing move*“. Für den Erfolg von Letzterem ist es dann jedoch wichtig, dass die Zielgruppe bzw. das Publikum („*the audience*“) die Einordnung eines Anliegen als Sicherheitsanliegen akzeptiert. Es ist notwendig diese Form der „Versicherheitlichung“ zu argumentieren, das Anliegen in so einer Form zu dramatisieren und zu präsentieren, dass es zu einem Anliegen von hoher Priorität wird und das Verlangen nach außergewöhnlichen Maßnahmen rechtfertigt (Buzan et al. 1995: 26). Ausschlaggebend für eine erfolgreiche „*Versicherheitlichung*“ sind laut den Autoren drei Komponenten (bzw. Schritte): die existentielle Bedrohung, die

daraus resultierenden Notmaßnahmen und eine Auswirkung auf die Beziehungen zwischen den involvierten Einheiten durch das Loslösen von Regeln (ebd.).

2.1.2 Kritik und Verbesserungsvorschläge

Durch die zunehmende Prominenz des *securitization*-Ansatzes in Internationalen Theorien haben sich mittlerweile auch zahlreiche TheoretikerInnen mit dem Ansatz selbst auseinandergesetzt, ihn umfassenden kritischen Analysen unterzogen und ihn weiterentwickelt. Im Folgenden soll auf die Hauptkritikpunkte, welche in den Reflektionen über den Ansatz der Kopenhagener Schule aufgekommen sind, eingegangen werden und dann insbesondere die Weiterentwicklung des „soziologischen“ Ansatzes von *securitization* von Thierry Balzacq (2011) näher vorgestellt werden, an welchem sich die Herangehensweise dieser Arbeit besonders orientiert.

Im Zentrum der Kritik steht der Umstand, dass sich die Kopenhagener Schule in ihrem Ansatz sehr auf „Sicherheit als Sprechakt“ konzentriert und trotz verschiedener Schritte in diese Richtung entscheidende kontextuelle Faktoren nicht berücksichtigt bzw. nicht ausreichend auf diese eingeht. Schon in der Aufzählung der entscheidenden Analyseebenen (Bezugsobjekt, *securitizing actor* und funktioneller Akteur) kommt diese mangelnde Berücksichtigung von Zielpublikum und Kontext durch die ursprünglichen Vertreter der Kopenhagener Schule zum Tragen (vgl. Balzacq 2011a: 20). Ohne ausreichende Berücksichtigung historischer, sozialer und politischer Strukturen, sowie komplexer Machtbeziehungen zwischen Akteuren und Publikum, so die KritikerInnen, ist die Untersuchung von Sicherheitsdiskursen nicht erfolgreich umsetzbar (vgl. McDonald 2008:573; Stritzel 2007: 365ff). Genau dieser Umstand kommt jedoch nach Meinung genannter Autoren in der Kopenhagener Schule zu kurz, da diese die Funktion von Sprache ins Zentrum ihrer Theorie stellt und so in gewisser Weise „Sicherheit“ – als selbst-referentielle Praxis – auf den Sprechakt reduziert.

Natürlich stellt das Konzept des Sprechaktes eine wertvolle Neuerung in Sicherheitsstudien dar und es bringt etliche Vorteile mit sich – unter anderem, dass Themen dadurch aus der konventionellen wahr/falsch-Dichotomie genommen werden (vgl. Stritzel 2007: 361). Durch die ausschließliche Konzentration auf die performative Funktion von Sprache bei der Kreation von Bedrohungsszenarien, so

Balzacq (2011a:12f) werde allerdings die Tatsache vernachlässigt, dass es trotz allem gewisse Bedrohungen für das menschliche Leben geben kann, die außerhalb der sie umgebenden sprachlich basierten Sicherheitskonstruktionen existieren. In diesem Fall ist die Analyse der Kontextfaktoren unter Einbeziehung mehr oder weniger objektiv feststellbarer Entwicklungen umso notwendiger.

Eine Konzeptualisierung als Sprechaktereignis habe zudem die Wirkung, dass *securitization* auf ein mehr oder weniger statisches Ereignis angewendet wird, also etwas, was zu einem bestimmten Zeitpunkt passiert. Dieser Zeitpunkt kann entweder der Moment des Sprechaktes sein, der Moment, wenn ein Publikum diesem zustimmt oder der Moment, in dem die außergewöhnlichen Maßnahmen angewendet werden (vgl. McDonald 2008:575). Was bei so einer Betrachtungsweise vernachlässigt wird, ist *securitization* als längerfristigen Prozess von Wissensschaffung zu sehen, welcher in einem sozial und politisch umstrittenen Feld von Statten geht und die Tatsache, dass Texte Ergebnisse historisch entstandener Praktiken sind, welche durchaus Spuren mehrerer entgegengesetzter Diskurse enthalten können (vgl. Stritzel 2007:371f). Die Untersuchung einer einzelnen Sicherheits-Äußerung sei, so Stritzel, daher nicht sinnvoll bzw. wird keinen umfassenden Aufschluss über den Gesamtprozess von *securitization* geben; viel eher wird es für eine erfolgreiche Analyse notwendig sein, den *Prozess* zu untersuchen, der hinter einer Reihe von Äußerungen bzw. Texten steht, welche zu *securitization* führen (vgl. Stritzel 2007:377). An diesem Punkt will auch die vorliegende Arbeit ansetzen. Ein wichtiger Faktor bei dieser Untersuchung ist zudem die Abhängigkeit von Kontext und Handlung. Diesen Faktor stellt Thierry Balzacq (2011a) in seiner Erweiterung des „philosophischen“ (ursprünglichen) Ansatzes der *Securitization*-Theorie hin zu einem „soziologischen“ Ansatz, neben einem verstärkten Augenmerk auf die Rolle der „*audience*“, in den Mittelpunkt:

The semantic repertoire of security is a combination of textual meaning - knowledge of the concept acquired through language (written and spoken) - and cultural meaning – knowledge gained through previous interactions and current situations. Thus, the performative dimension of security rests between semantic regularity and contextual circumstances. (Balzacq 2011a:11)

Wie oben erläutert, haben im Ansatz der Kopenhagener Schule Äußerungen im Rahmen von Sicherheit die Macht, den Kontext und Diskurse quasi schlagartig zu verändern. „Sicherheit“ wird als Handlung gesehen, die Konsequenzen nach sich

zieht. Diese Position wird von Balzacq relativiert, indem er betont, dass auch Sicherheitsäußerungen sich dem Kontext in gewisser Weise anpassen müssen und dass, um ein Zielpublikum zu überzeugen, es notwendig ist sich auf eine externe Realität zu beziehen (vgl. Balzacq 2011a:13).

Actually, every securitization is a historical process that occurs between antecedent set of events and their impact on interaction; (Balzacq 2011a:14).

Jede Äußerung beinhaltet laut dem Autor eine Kombination von textuellen und kulturellen Bedeutungen, welche als Bezugsrahmen für die Analyse herangezogen werden müssen.

Die Macht von Äußerungen und der Erfolg eines *securitizing moves* hängen für Balzacq (2011:25) von folgenden Faktoren ab:

- (1) dem Kontext und der Machtposition des den Sprechakt vollziehenden Akteurs;
- (2) der relativen Gültigkeit von Aussagen, für welche die Zustimmung einer Zielgruppe notwendig ist; und
- (3) der Art und Weise, in welcher der Akteur für eine Sache argumentiert – sprich die diskursive Strategie, die angewendet wird.

Bei einer Analyse der Frage, ob und in welchem Ausmaß eine Versicherheitlichung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit festzustellen ist, erfolgt die Untersuchung zunächst auf der sprachlichen Ebene. Es soll insbesondere genauer auf den eben angeführten dritten Punkt eingegangen werden – also die Manifestation der Versicherheitlichung im Sprachlichen – bevor eine empirische Untersuchung möglicher materieller Folgen dieses Prozesses vorgenommen wird. Zur Analyse des Sprachlichen wird in dieser Arbeit versucht anhand einer kritischen Diskursanalyse mit diskurshistorischer Herangehensweise die Entwicklung von Versicherheitlichungstendenzen in der österreichischen EZA zu überprüfen.

2.2 Methodik - Kritische Diskursanalyse (Diskurshistorische Methode)

Für eine Untersuchung der „Versicherheitlichung“ in der Entwicklungspolitik ist es zunächst notwendig, primäre Analyseebenen festzulegen, auf welche sich die Forschung konzentrieren wird. Thierry Balzacq (2011b) bietet im zweiten Kapitel seines oben bereits zitierten Werkes einen Einblick in die Methodik von

Securitization-Analysen, welches als Orientierungshilfe für diese Diplomarbeit verwendet wird.

Für eine Fallstudie, wie sie diese Arbeit zum Ziel hat, ist es zunächst wichtig das Bedrohungsszenario an sich zu identifizieren, erst dann kann zu Fragen übergegangen werden, die klären sollen, *was* es zur Bedrohung macht, für *wen*, *warum* und *warum jetzt?* (vgl. Balzacq 2011b:32)

Entscheidend ist, die Analyseebene festzulegen, auf welcher der primäre Fokus der Studie liegen soll. Balzacq (2011b:35f) schlägt hierzu wiederum drei Dimensionen vor, welche verschiedene Perspektiven auf *Securitization* bieten:

<i>Constituent analytics (UNITS)</i>		
Levels	Agent	<ul style="list-style-type: none"> • Securitizing actor, audience, functional actor • Power positions/relations • Personal and social identities • Referent object and referent subject
	Act	<ul style="list-style-type: none"> • Action-type • Heuristic artefacts • Dispositif • Policy
	Context	<ul style="list-style-type: none"> • Distal • Proximate

Abbildung 1: The vocabulary of securitization (Quelle: Balzacq 2011b:36)

Diese Arbeit wird vorrangig die Ebene der „Acts“ untersuchen, also jene Ebene, welche vorwiegend die Methoden, Praktiken und Politiken betrifft, die zu *Securitization* führen. Es geht dabei um die (diskursiven und nicht-diskursiven) sprachlichen und strategischen Praktiken und Mittel, die den *Securitization*-Prozessen zugrunde liegen und um die *Policies*, welche durch *Securitization* erzeugt werden (vgl. Balzacq 2011b:36).

Die Methode, die in dieser Arbeit angewandt wird, um diese Ebene der „Acts“ zu analysieren, ist die **kritische Diskursanalyse**, welche sich mit der Frage auseinandersetzt, vor welchem Hintergrund und zu welchem Zweck ein Akteur (in unserem Fall der „securitizing actor“) Äußerungen in einer ganz bestimmten Form tätigt. Um diese Frage zu beantworten, werden neben sprachlichen und textuellen

Komponenten auch kontextuelle und intertextuelle Faktoren in die Untersuchung einbezogen, um so auf Basis eines umfangreichen historischen und sozialen Wissens zu einer Interpretation des Textes zu gelangen (vgl. Fairclough 2007, Jäger 2004, Wodak 2009).

Basierend auf den Ausführungen von Wodak (2009), Wodak/Meyer (2009), Reisigl/Wodak (2009) und Jäger/Maier 2009 zu kritischer Diskursanalyse soll dieses Kapitel eine Einführung und einen Überblick über den methodischen Ansatz der für die Arbeit grundlegenden Diskursanalyse bieten. Da es sich bei der kritischen Diskursanalyse um einen sehr heterogenen Ansatz handelt, welcher nicht auf eine spezifische Theorie zu reduzieren ist, sollen zudem die wichtigsten Begrifflichkeiten und Herangehensweisen für diese Arbeit hier erläutert werden.

Um einleitend auf die Frage einzugehen, was denn ein *Diskurs* im Sinne dieser Arbeit eigentlich ist, soll folgendes Zitat vorangestellt werden:

CDA sees discourse – language use in speech and writing – as a form of ‘social practice’. Describing discourse as social practice implies a dialectical relationship between a particular discursive event and the situation(s), institution(s) and social structure(s), which frame it: The discursive event is shaped by them, but it also shapes them. That is, discourse is socially constitutive as well as socially conditioned – it constitutes situations, objects of knowledge, and the social identities of and relationships between people and groups of people. It is constitutive both in the sense that it helps to sustain and reproduce the social status quo, and in the sense that it contributes to transforming it. Since discourse is socially consequential, it gives rise to important issues of power. Discursive practices may have major ideological effects – that is, they can help produce and reproduce unequal power relations between (for instance) social classes, women and men, and ethnic/cultural majorities and minorities through the ways in which they represent things and position people. (Fairclough/Wodak 1997:258)

Grundsätzlich handelt es sich also bei der kritischen Diskursanalyse, welche auf der Diskurstheorie von Michel Foucault basiert, um eine Disziplin, die sprachliche Manifestationen von Machtbeziehungen untersucht. Ein Fokus liegt dabei auf der Untersuchung davon, welches „Wissen“ – also alle die menschliche Wahrnehmung prägenden Inhalte - zu welchen bestimmten Bedingungen gültig ist, wie dieses „Wissen“ entsteht und sich weiterentwickelt und wie es Subjekte - und in weiterer Folge die Gesellschaft - beeinflusst und formt (vgl. Jäger/Maier 2009:34). Zentral ist die Frage nach Machstrukturen und hegemonialen Strukturen und nach den sprachlichen Mitteln, mit welchen diese Machtverhältnisse legitimiert und gefestigt werden (vgl. Wodak/Meyer 2009:10).

Diskurse dienen nämlich oftmals dazu Macht auszuüben, was sich dadurch manifestiert, dass Verhaltensnormen und Grenzen des Machbaren, Sagbaren und Denkbaren durch Diskurse in der Gesellschaft institutionalisiert werden (vgl. Jäger/Maier 2009:36). Ein Ziel kritischer Diskursanalyse ist es durch das Herausarbeiten hegemonialer Diskurse und durch das Aufzeigen der dadurch erzeugten Ungleichheiten und hierarchischen Strukturen ein Bewusstsein bei den Betroffenen zu schaffen und so den Weg zur Emanzipation durch Selbstreflektion zu bereiten (vgl. ebd.: 7).

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der kritischen Diskursanalyse nicht um eine homogene Theorie, die einer einzigen bestimmten Methodik folgt, sondern vielmehr um eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze, welche sich in ihren Herangehensweisen und Forschungsinteressen oft grundlegend unterscheiden. Ruth Wodak und Michael Meyer (2009) bieten in dem von ihnen herausgegebenen Sammelband „Methods of Critical Discourse Analysis“ einen kompakten Überblick über unterschiedliche Ansätze der kritischen Diskursanalyse. Im Folgenden wird allerdings nur die *diskurshistorische* Variante näher beschrieben, da diese Arbeit in ihrer Analyse entlang der Grundsätze dieses Ansatzes vorgehen wird. Es erfolgt zunächst eine Einführung in die Grundideen und die theoretische Fundierung der Diskursanalyse, bevor genauer auf die auch in dieser Arbeit angewandte *Methodik* des Ansatzes eingegangen wird.

2.2.1 Diskurshistorischer Ansatz (DHA)

Im diskurshistorischen Ansatz, wie von Martin Reisigl und Ruth Wodak (2009) im oben erwähnten Sammelband erläutert, sind vor allem die Verbindung zu einem übergeordneten Thema (Makrotopik), die Pluriperspektivität und die Argumentation von Wahrheitsansprüchen ausschlaggebend für den „Diskurs“ (Reisigl/Wodak 2009:89). Die Analyse von Diskursen erfolgt vor deren historischem und sozialem Hintergrund – das heißt, dass die Untersuchung nicht rein auf sprachlicher Ebene erfolgt, sondern dass sie kontextuelle Faktoren vor allem bei der Interpretation der Diskursfragmente mit einbezieht. Texte werden als Teile von Diskursen verstanden, die bestimmten *Genres* zugeordnet werden und erst durch ihre Kontextualisierung in Bezug auf erweitertes Weltwissen in ihrem Sinn erfasst werden können (vgl. Wodak

2009:39). Wichtige Konzepte bei dieser interdisziplinären und problemorientierten Herangehensweise sind Kritik, Macht und Ideologie (Reisigl/Wodak 2009: 87).

Kritik

Da es sich ja um eine *kritische* Analyse handelt, muss geklärt werden, in welcher Form sich diese Kritik äußert. Im Falle des diskurshistorischen Ansatzes kritischer Diskursanalyse unterscheiden Reisigl/Wodak (2009:87) zwischen drei Aspekten: zum einen der diskursimmanenten Kritik, welche innerhalb von Diskursfragmenten nach Widersprüchlichkeiten, Paradoxa und Dilemmata sucht; zweitens die sozio-diagnostische Kritik, welche den ‚manipulativen‘ Charakter von diskursiven Praktiken entschleiern will; und zuletzt die zukunftsgerichtete Form von Kritik, welche zu einer Verbesserung der Kommunikation beitragen will. Was zusätzlich insbesondere für die kritische Diskursanalyse betont wird, ist, dass auch derjenige, der Diskurse analysiert, sich über seine eigene Einbettung in jene bewusst sein muss. Der Forscher/die Forscherin steht nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern ist Teil von ihr und geprägt von gesellschaftlichen Normen und Strukturen und dieser Subjektivität muss man sich während der Analyse bewusst sein (vgl. Wodak/Meyer 2009:7).

Macht

Das Konzept von Macht - als ein integraler und konstitutiver Bestandteil von Gesellschaft - ist grundlegend für das Verständnis von sozialen Prozessen und somit essentieller Untersuchungsgegenstand kritischer Diskursanalyse. Das Konzept von Macht ist verbunden mit sozialen Hierarchien, Dominanz und Unterdrückung und in der Analyse von Diskursen stößt man auf die unterschiedlichsten sprachlichen Manifestationen von Machtstrukturen. Das Forschungsinteresse der kritischen Diskursanalyse bezieht sich unter anderem auf die Frage, wie manche gesellschaftlichen Gruppen ihre Macht über andere ausnützen, wie soziale Ungleichheit in Sprache ausgedrückt und legitimiert wird und sie will gleichzeitig auch aufzeigen, wie solchen Vormachtstellungen Widerstand entgegengebracht werden kann (vgl. Wodak/Meyer 2009:9f).

Ideologie


Ein weiteres Konzept, das eng mit Diskursen und Machtkonstellationen verbunden ist, ist jenes der „Ideologie“, in der Politikwissenschaft gemeinhin verstanden als ein „relativ kohärenter und stabiler Satz an Vorstellungen und Werten“ (Wodak/Meyer 2009:8). Weltansichten werden geprägt von bestimmten Überzeugungen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen, welche in Form von Ideologien zu Tage treten. Diese wiederum dienen der Erzeugung und Aufrechterhaltung von sozialer Ungleichheit. Zum Verhältnis von Ideologie und Hegemonie sagen Ruth Wodak und Michael Meyer folgendes:

In daily discussion, certain ideas arise more commonly than others. Frequently, people with diverse backgrounds and interests may find themselves thinking alike in startling ways. Dominant ideologies appear as “neutral”, holding on to assumptions that stay largely unchallenged. Organizations that strive for power will try to influence the ideology of a society to become closer to what they want it to be. When most people in a society think alike about certain matters, or even forget that there are alternatives to the status quo, we arrive at the Gramscian concept of hegemony. (Wodak/Meyer 2009:8)

Ein Ziel des diskurshistorischen Ansatzes sei es also laut Reisigl und Wodak (2009: 88), durch das entschlüsseln von Ideologien die Hegemonie bestimmter Diskurse zu „demystifizieren“.

Bei der Analyse von Diskursfragmenten (Texten) wird besonders den *diskursiven Strategien* und deren sprachlicher Umsetzung ein besonderes Augenmerk gewidmet. Dabei orientiert sich die diskurshistorische Variante an gewissen Fragestellungen, die unter anderem die sprachliche Benennung von Personen, Objekten, Handlungen und Zuschreibungen zu diesen unter die Lupe nimmt und fragt nach den sprachlichen Mitteln, die dabei angewandt werden (Reisigl/Wodak 2009:93).

Versucht man nun diese grundsätzlichen Ideen und Konzepte der Diskursanalyse in Form einer Methode auf die für diese Arbeit formulierte Fragestellung anzuwenden, muss zunächst ein Textkorpus ausgewählt werden, welcher den sicherheitspolitisch relevanten Diskurs innerhalb der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit repräsentativ wiedergeben kann. Da diese Arbeit sich auf die Entwicklung des Sicherheitsaspekts in der Programmatik und Strategie der OEZA konzentriert, werden für die Analyse vorwiegend strategische Dokumente, wie u.a. die „Dreijahresprogramme“ der OEZA, Leitlinien und Handbücher herangezogen. Für eine Verdeutlichung der Etablierung des Diskurses auf gesamtstaatlicher Ebene

werden zudem essentielle sicherheitspolitische Dokumente näher betrachtet. Die Diskursfragmente werden einzeln analysiert und sind jeweils mit einem -Symbol am Seitenrand gekennzeichnet. Die Texte werden zum einen auf ihre Inhalte hin untersucht, um den Diskurs rund um eine sicherheitspolitisch gefärbte Entwicklungszusammenarbeit darzustellen. In Anlehnung an Fairclough (2003: 191ff) wird zudem neben inhaltlichen und formalen Aspekten wie dem Genre, der Entstehung und der Charakteristika eines Textes ein besonderes Augenmerk auf folgende Fragestellungen gelegt:

- Welche Sprechakte werden im Text (insbesondere in Bezug auf Sicherheit) vollzogen? Mit welchen Mitteln werden diese realisiert?
- Was wird im Text für die Gültigkeit gewisser Aussagen vorausgesetzt (Präsuppositionen) bzw. finden sich indirekte Mitteilungen (Implikaturen) im Text?
- Ist der Text Teil von sozialen Ereignissen bzw. findet er (eventuell in Verbindung mit anderen Texten) seinen Rahmen in sozialen Praktiken?
- Nimmt der Text Bezug zu anderen Texten / Äußerungen, bezieht er sich direkt auf diese und ordnet deren Inhalte konkret ein? Werden andere Texte direkt zitiert oder nur indirekt wiedergegeben? Wie wird die Beziehung zwischen den Texten hergestellt (Intertextualität)? Welchem Zweck dient das Heranziehen anderer Texte?
- Wie werden soziale Akteure dargestellt (aktiv/passiv; persönlich/unpersönlich; benannt/unbenannt)?
- Werden Aussagen offen oder verdeckt formuliert?
- Wie und aus welcher Perspektive erfolgt die Argumentation?
- Welche semantischen Beziehungen zwischen Sätzen oder Absätzen gibt es? (Welche Verbindungen werden gesetzt (Begründungszusammenhänge, Konsequenzen, zeitliche, kontrastive, konditionelle Beziehungen etc.) und was bewirken diese?
- Welche Sprachbilder werden für die Repräsentation von Prozessen verwendet?
- Welcher Wert kann den verwendeten Ausdrücken beigemessen werden? Drücken die Worte Negatives oder Positives aus, sind sie ideologisch gebunden, dienen sie der Verstärkung gewisser Aussagen oder gibt es gar widersprüchliche Bedeutungen?

Wie erwähnt geschieht beim diskurshistorischen Ansatz die Analyse von Diskursfragmenten insbesondere vor deren historischem und sozialem Hintergrund. Ein umfassendes Kontextwissen ist aus diesem Grund für ein Verständnis der Analyse notwendig. Im folgenden Kapitel erfolgt demnach eine Darstellung des Kontextes sicherheitspolitisch eingefärbter Entwicklungspolitik in Österreich, welche auch notwendige Aspekte der internationalen Ebene mit einbezieht.

3 Der Einzug sicherheitspolitischer Aspekte in die Programmatik der OEZA

3.1 Historischer Abriss zur OEZA

Um kurz in das Thema österreichischer Entwicklungspolitik einzuführen und die Tradition dieser, ihre wechselnden Motive und Schwerpunkte darzustellen, soll im Folgenden ein kurzer historischer Abriss zur österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) erfolgen, bevor konkret auf den Einzug des Sicherheitsaspekts in die internationale und österreichische Entwicklungspolitik eingegangen wird.

Historisch gesehen lässt sich für die österreichische Entwicklungspolitik ein Ablauf feststellen, der im Großen und Ganzen mit den internationalen Tendenzen übereinstimmt und die globale (westlich geprägte) entwicklungspolitische Debatte widerspiegelt. Gerald Hödl hat mit seinem 2004 erschienenen Werk „Österreich und die Dritte Welt“ eine detaillierte Darstellung des entwicklungspolitischen Diskurses in Österreich von der Zeit ab 1945 bis zum EU-Beitritt 1995 verfasst, auf die in dieser Arbeit für weiterführende Informationen, die über den unten folgenden kurzen historischen Abriss hinausgehen, verwiesen sei.

Grob umrissen lässt sich der Beginn entwicklungspolitischer Debatten in Österreich für die 1950er Jahre feststellen und war anfangs sehr stark von Hilfsaktionen der katholischen Kirche geprägt. In der Periode von 1956 bis 1959 kam es erstmals zu einer Ausweisung von Finanzhilfe als öffentliche Entwicklungshilfe, wobei eine Erfassung nach OECD-Kriterien erst seit 1963 existiert (vgl. Freudenschuß-Reichl 2008: 138). Als Hauptargument für Entwicklungshilfe galt zu diesen Anfangszeiten vor allem, dass Österreich internationale Solidarität zeigen müsse und moralisch

dazu verpflichtet wäre, da es selbst in der Nachkriegszeit durch den Marshall-Plan (European Recovery Program) und hohe Weltbank-Kredite Empfänger von ausländischer Hilfe gewesen war (vgl. Hödl 2004: 197). So kreisten die raren entwicklungspolitischen Äußerungen in den 1950er Jahren im weltpolitischen Kontext der Dekolonisierung unter anderem um die „Hilfe für ‚junge Völker‘“ (Hödl 2004: 198), wobei die Veränderung der Rolle Österreichs vom Hilfeempfänger zum Geberstaat auch mit einem wachsenden Bewusstsein über die veränderte Rolle Österreichs einherging (vgl. Hödl 2004: 199). Das entscheidendste Ereignis für die veränderte Wahrnehmung seiner außenpolitischen Rolle in den 1950ern war für Österreich jedoch sicherlich die Aufnahme in die Vereinten Nationen im Jahr 1955. Dieses internationale Forum brachte Österreich auch zwangsläufig in die Position, sich mit der Situation der Staaten der „Dritten Welt“ näher zu befassen, da diese eine zentrale Rolle in den Vereinten Nationen spielten und eine immer lautere Stimme besaßen (vgl. Jankowitsch 2005: 23). Die Vereinten Nationen und die ihr zugeordneten Organisationen stellten besonders in den ersten drei Jahrzehnten der Nachkriegszeit die vorrangigen Orte für die Wissensproduktion im entwicklungspolitischen Bereich dar (vgl. Küblböck 2008: 28) und ab dem VN-Beitritt Österreichs wurden demnach auch die entwicklungspolitischen Debatten im Inland von Impulsen aus dieser Organisation geprägt. Österreich versuchte sich in diesem multilateralen Rahmen zu profilieren (was schließlich 1980 in der Einrichtung Wiens als Dritten Amtssitz der Vereinten Nationen gipfelte) und nahm auch schon früh aktiv an „friedenserhaltenden“ Operationen der VN teil. Bereits 1960 wurde ein erstes Truppenkontingent für einen VN-Einsatz in den Kongo entsandt (vgl. Eder 2011: 74). Inhaltlich wurden in Österreich weitestgehend die internationalen Tendenzen nachvollzogen und bis in die 1970er Jahre war die Debatte um Entwicklungshilfe (soweit diese überhaupt geführt wurde) vorwiegend modernisierungstheoretisch, sprich von einem wirtschaftlich bestimmten Fortschritts- und Industrialisierungsgedanken geprägt (vgl. Hödl 2004: 156ff). Neben den zuvor stark moralisch begründeten Argumentationslinien traten nun auch nationale Wirtschaftsinteressen in den Vordergrund und in der erstarkenden „Dritten Welt“ wurden bald „neue Absatzmärkte“, aber auch neue politische Verbündete gesehen (vgl. Hödl 2004: 206). Mit sozialen und ökologischen Faktoren, der stärkeren Wahrnehmung sozioökonomischer Defizite und einer Konzentration auf

Landwirtschaft kamen in den 1970ern und Anfang der 1980er auch neue inhaltliche Schwerpunktsetzungen hinzu (vgl. Hödl 2004: 240). Mit diesen inhaltlichen Neuerungen geht auch der Aufstieg neuer internationaler Akteure wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) einher – Institutionen, die ab den 1980ern eine maßgebliche Rolle für den Entwicklungsdiskurs spielten (vgl. Küblböck 2008: 28). In diesen beiden Institutionen, die sich auch als Manager der Schuldenkrise der 1980er zu positionieren wussten, dominierten im Gegensatz zu den Vereinten Nationen die Industrienationen und im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen zur Schuldenreduktion kam es zu einer Durchsetzung neoklassischer Ökonomiemodelle in der Entwicklungspolitik (vgl. Küblböck 2008: 28).

In diese Zeit fällt auch die von dem SPÖ-Bundeskanzler Kreisky propagierte Idee des „Marshall-Plans für die Dritte Welt“, dessen Grundidee der Aufbau einer modernen Infrastruktur in der Dritten Welt durch die Lieferung von Gütern aus von Überproduktion betroffenen westeuropäischen Staaten war – laut Hödl eine der wenigen entwicklungspolitischen Initiativen Österreichs, die jedoch nie realisiert wurde (vgl. Hödl 2004: 171ff).

In die Regierungsjahre Kreiskys fällt auch die Umstrukturierung der österreichischen EZA - als Antwort auf das Problem unklarer Kompetenzen, mangelnder Koordination und fehlender Konzepte der Entwicklungspolitik (vgl. Hödl 2004: 217). Ein Ergebnis dieser Umstrukturierung ist das Entwicklungshilfegesetz von 1974, welches die Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes für Entwicklungshilfe festlegte (Freudenschuß-Reichl 2008: 138) und letztere als „alle Maßnahmen und Leistungen“ definierte, „die der Vermittlung von Wissen und Können sowie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer dienen“ (Bundesgesetzblatt 1974: 2072). Des Weiteren wurde mit dem EntwicklungshilfeG von 1974 ein „Beirat für Entwicklungshilfe“ eingerichtet, welcher ein koordiniertes Vorgehen garantieren und dem Bundeskanzler in allen entwicklungspolitisch relevanten Anliegen beratend zur Seite stehen sollte (vgl. Bundesgesetzblatt 1974: 2073). Zum Zwecke der Planung und Berichterstattung legte das Gesetz zudem fest, dass vom Bundeskanzler ein Dreijahresprogramm der Entwicklungshilfe erstellt werden müsse, welches voraussichtliche Kosten und Möglichkeiten der Finanzierung beinhalte und jährlich fortgeschrieben werden müsse (vgl. Bundesgesetzblatt 1974: 2073). Das

Entwicklungshilfegesetz, das über mehrere Jahrzehnte bis zum neuen EZA-Gesetz von 2002 in Kraft blieb, bezeichnet Hödl als „symptomatisch“ für die politische Ziellosigkeit der 1970er Jahre (vgl. Hödl 2004: 240), da es kaum inhaltliche Zielsetzungen enthielt, die über die oben angeführte allgemeine Definition von Entwicklungshilfemaßnahmen hinausgingen.

Ab Ende der 1970er kam es verstärkt zu einer veränderten Wahrnehmung der Entwicklungsländer, Begriffe wie „Hilfe zur Selbsthilfe“ gewannen an Präsenz und man vollzog den rhetorischen Wandel von „Entwicklungshilfe“ zur „Entwicklungszusammenarbeit“ (vgl. Hödl 2004: 242). Es bedurfte kaum noch Argumentationen über den grundsätzlichen Nutzen von Entwicklungszusammenarbeit, was auf die Institutionalisierung dieser hindeutet (vgl. Hödl 2006: 34). Diese Institutionalisierung ging mit einer zunehmenden Professionalisierung und Herausbildung einer entwicklungspolitischen Szene in Österreich in den 1970er/1980ern einher, wo es auch zur Herausbildung von inhaltlichen und konzeptuellen Schwerpunktsetzungen kam (vgl. Hödl 2004: 247). Der in Österreich entsprechend internationaler Tendenzen neue Fokus von entwicklungspolitischen Konzepten in den 1980ern auf die staatlichen Strukturen der Entwicklungsländer änderte sich in den 1990ern zunehmend hin zu der Hervorhebung des „Menschen“ im Entwicklungsprozess und der Armutsdiskurs, welcher Armutsbekämpfung als Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit definiert und in der Formulierung der Millennium Development Goals auf UN-Ebene im Jahr 2000 gipfelte, spiegelte sich auch in der Terminologie der österreichischen EZA der 1990er wider (vgl. Hödl 2004: 247). Allerdings stellt Gerald Hödl in seiner Analyse österreichischer entwicklungspolitischer Leitmotive aus dem Jahr 2006 fest, dass trotz all dieser terminologischen Veränderungen im Lauf der Jahrzehnte sich an den konkreten Entscheidungs- und Organisationsstrukturen der OEZA nicht viel geändert hätte (Hödl 2006: 26f). Sein Fazit der historischen Analyse der OEZA lautet:

Lässt man die fünf Jahrzehnte zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem EU-Beitritt Revue passieren, so zeigt sich deutlich, wie sehr Österreich Bestandteil jenes Herrschaftsgeflechts war, mit dem die kapitalistischen Zentren große Teile der Peripherie ihrer Kontrolle unterwarfen. (Hödl 2004:271)

Einen ähnlichen Schluss zieht Michael Obrovsky in seinem Bericht über die österreichische Entwicklungszusammenarbeit, in dem er feststellt, dass besonders

seit den 1970er Jahren das politische und auch das öffentliche Interesse an Entwicklungspolitik extrem gesunken ist, was sich an den mageren ODA-Zahlen Österreichs auch finanziell ausmachen lässt (vgl. Obrovsky 2005: 131).

Generell gelten diese Schlussfolgerungen auch aus heutiger Sicht und der gesellschaftliche Stellenwert der österreichischen EZA hat heute nicht zu-, teilweise sogar abgenommen. Zwar ist, wie u.a. auch der letzte DAC-Prüfbericht feststellt, in Österreich das karitative Spendenlevel im privaten Bereich sehr hoch – jedoch schaffte es das entwicklungspolitische Thema nie weit nach oben auf die politische Themenliste und bleibt bis heute – wenn überhaupt – ein Randthema. Diese Problematik spiegelt sich auch in der mangelnden Finanzierung der OEZA wider, deren Zahlen vor allem seit Wegfall von Schuldenreduktionen im internationalen Vergleich weit zurückfallen und Österreich, insbesondere auf praktischer Ebene der EZA, zu einem vernachlässigbaren Akteur auf internationaler Ebene der Entwicklungszusammenarbeit machen¹.

Insofern als Entwicklungspolitik und die Motive für Entwicklungszusammenarbeit stets auch einem Eigeninteresse des jeweiligen Geberlandes dienen, lässt sich für Österreich vorrangig ein Eigeninteresse wirtschaftlicher Natur im Sinne der Eröffnung neuer Absatzmärkte und Wirtschaftspartnerschaften feststellen. Da Österreichs EZA allerdings traditionell stark auf der Arbeit von zivilen Akteuren (Nicht-Regierungsorganisationen) beruht, ist eine sicherheitspolitische Motivation hinter Entwicklungsbemühungen zunächst eher fraglich bzw. würde eine *Securitization* von Entwicklungspolitik einen starken Wandel, wenn nicht gar einen Bruch mit der zivilen Tradition der OEZA bedeuten.

Trotz alledem hat sich ab der Jahrtausendwende auf inhaltlicher und institutioneller Ebene der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einiges bewegt und vor allem im Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenhänge sind einige interessante Entwicklungen festzustellen, die auch ausschlaggebend für das Entstehen dieser Arbeit waren. Mit dem Erscheinen des *Strategischen Leitfadens zu Sicherheit und Entwicklung* (2011), der in interministerieller Zusammenarbeit mit dem BMLVS entstanden ist, und konkret den Entwicklungs-Sicherheitsnexus thematisiert, zeigt sich, dass kontinuierlich inhaltliche Weiterentwicklung stattfindet und solche Neuerungen könnten durchaus folgenreich für einen Bedeutungsgewinn bzw.

¹ Zur finanziellen Situation der OEZA und näheren Informationen zu österreichischen ODA-Leistungen, siehe Exkurs zur Entwicklungsfinanzierung ab Seite 62.

zumindest Bedeutungswandel der OEZA sein. Auch Alexander Brand argumentiert in seiner Untersuchung der Versicherheitlichung der deutschen EZA, dass die Konjunktur des Themas „Entwicklungszusammenarbeit“ durchaus mit der Entdeckung seines sicherheitsstrategischen Mehrwerts zusammenhängt und die Betonung eines sicherheitspolitischen Nutzens innerhalb der EZA strategische Gründe haben mag – also dem Thema eine neue Bedeutung und damit einen höheren Stellenwert einzuräumen (vgl. Brand 2011: 211). Wie in einem späteren Teil der Arbeit noch erläutert wird, haben insbesondere die Terroranschläge vom 11. September 2001 sicherheitspolitischen Argumentationen innerhalb der EZA Aufwind gegeben. Das nun folgende Kapitel wird jedoch zunächst zeigen, dass die Anfänge des Entwicklungs-Sicherheits-Nexus, also simpel gesagt des Credos „Ohne Entwicklung keine Sicherheit. Ohne Sicherheit keine Entwicklung.“, auf internationaler Ebene noch weiter zurück gehen.

3.2 Die Erweiterung von Sicherheit und der Aufstieg neuer Konzepte

International gesehen war, was das Zusammenspiel von Sicherheits- und Entwicklungspolitik betrifft, einer der entscheidendsten Einschnitte ohne Frage das Ende des Kalten Krieges und die damit einhergehende Aufhebung der binären Einteilung der Weltordnung, welche auf gewisse Weise für eine Stabilität des Weltsystems gesorgt hatte. In der Phase, die dem Kalten Krieg folgte, begannen Begriffe wie „Unsicherheit“ und „Ungewissheit“ den Sicherheitsdiskurs zu prägen (vgl. Jeffrey 2009: 48). Zudem erlebte das Thema „Schwache Staatlichkeit“ ab Mitte der 1990er Jahre einen Aufschwung, was mit einer generellen entwicklungspolitischen Unsicherheit, ausgelöst durch das vermehrte Auftreten von gewaltsam ausgetragenen „ethnischen Konflikten“ (bzw. von ‚ethnisierten Konflikten‘, vgl. Nuscheler 2005:46) unter anderem in Jugoslawien und Ruanda einherging (vgl. Pospisil 2011: 240). In einem Versuch diese komplexen Problematiken der veränderten „Natur des Krieges“ (vgl. Duffield 2006: 20) zu erklären, entstanden neue Konzepte, wie z.B. das (insbesondere von Mary Kaldor entwickelte) Konzept der „*Neuen Kriege*“. „Neue Kriege“ stellten das klassische Verständnis vom Krieg zwischen Staaten, der vorwiegend auf dem Schlachtfeld von uniformierten Armeen ausgetragen wurde, als überholt dar:

What I call 'new wars' are just the opposite. These are wars that take place in the context of the disintegration of states (typically authoritarian states under the impact of globalization). They are fought by networks of state and non-state actors, often without uniforms, sometimes with distinctive signs [...]. They are wars where battles are rare and where most violence is directed against civilians as a consequence of counter-insurgency tactics or ethnic cleansing. [...] They are wars where the distinctions between combatant and non-combatant, legitimate violence and criminality are all breaking down. (Kaldor 2007:3)

Was ebenfalls charakteristisch für diese Form der Auseinandersetzung ist, die auf dem Rücken von Zivilisten ausgetragen werden, ist die Konstruktion von auf Religion oder Ethnizität beruhenden Identitäten und die damit einhergehende Schaffung neuer Feindbilder (vgl.ebd:4).

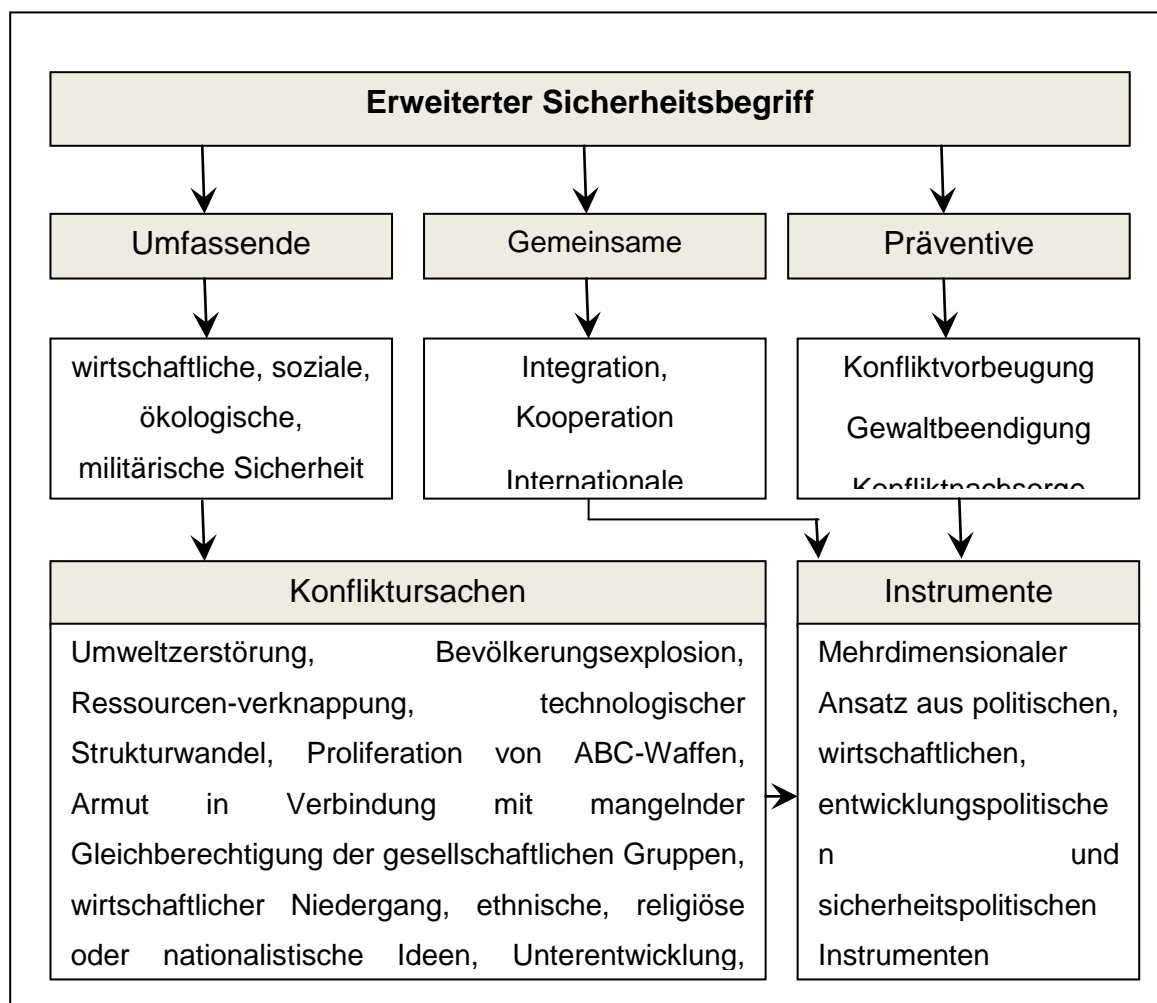


Abbildung 2: Erweiterter Sicherheitsbegriff (Quelle: Nuscheler 2005: 47)

Die mit der vermehrten Wahrnehmung komplexer Konflikte einhergehende Diskussion über „neue Risiken“ spiegelte sich auch in dem entstehenden Diskurs über „erweiterte Sicherheit“ wider – also jene im Bezug auf das Konzept der Kopenhagener Schule bereits erwähnte Erweiterung des Sicherheitskonzeptes, das

Sicherheit über das klassisch militärische Verständnis hinaustragen sollte und auch ökonomische, politische und Umwelt-Faktoren beinhaltet (vgl. Pospisil 2009: 106). Die Ursachen und Auswirkungen von Konflikten wurden als komplex anerkannt und verlangen demnach nach ebenso komplexen Lösungsansätzen auf verschiedenen Ebenen, was in Abbildung 2 nochmals graphisch dargestellt wird.

Im Rahmen solcher Überlegungen bekam das Thema der Staatlichkeit eine neue Rolle im Entwicklungsprozess zugeschrieben, welche zunächst stark idealtypisch geprägt war und sich vor allem an Konzepten der „strukturellen Stabilität“ und „Good Governance“-Mechanismen orientierte bzw. demgegenüber ein Versagen von Staaten mit Begriffen wie „failing“ (scheiternd), „failed“ (gescheitert) bzw. „collapsed“ (kollabiert) bezeichnete (vgl. Pospisil 2011: 238).

Als Antwort auf letztgenannte Phänomene bekam der Staat die Rolle eines „disziplinierenden Elements, das durch das Gewaltmonopol und die damit einhergehende Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit die Machtkämpfe in geordnete Bahnen lenken sollte.“ (Pospisil 2011: 240). Lösungsansätze waren eher statisch institutionenzentrierte „*State-Building*“ Konzepte (vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009:39), zunächst verbunden mit einem technokratischen Verständnis von *Good Governance* und dem Aufbau effizienter staatlicher Institutionen, was jedoch durch die Einbindung von Themen wie Menschenrechten oder Demokratisierung eine zunehmende Politisierung erfuhr. Das DAC (*Development Assistance Committee der OECD - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) lieferte in seinenf entsprechenden Richtlinien mit dem Titel „*Participatory Development and Good Governance*“ aus dem Jahr 1995 folgenden Definitionsversuch des komplexen Begriffs „*Governance*“ ab:

[...] the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development. [...] It is often useful to distinguish between three aspects of governance: the form of political regime; the processes by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources; and the capacity of government to formulate and implement policies and discharge government functions. (OECD/DAC 1995: 14)

Ein Zeichen für die Politisierung des Konzepts ist der in der Einleitung desselben Dokuments formulierte Satz:

It has become increasingly apparent that there is a vital connection between open, democratic and accountable systems of governance and respect for human rights, and the ability to achieve sustained economic and social development. (OECD/DAC 1995: 5)

Diesen ehrgeizigen Formulierungen standen jedoch in der Praxis der EZA nur wenige erfolgreiche Beispiele gegenüber und die 1990er Jahre waren durchwegs vom vermehrten Auftreten gewaltsamer Konflikte in der Peripherie und erodierenden staatlichen Gewaltmonopolen geprägt. Diese „neuen Bedrohungen“ in der sich entwickelnden „globalen Risikogesellschaft“ (Nuscheler 2005:44) wurden durch andere Krisenphänomene wie grenzüberschreitende Kriminalität, die „Bevölkerungsexplosion“ in den Entwicklungsländern, wachsende Migrationsströme, ökologische Krisen und Verteilungskrisen um sich zunehmend verknappende Ressourcen ergänzt (vgl. ebd.45).

Auch Österreich sah sich in den 1990er Jahren vor eine Reihe geänderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen gestellt. Neben der EU-Mitgliedschaft seit 1995 und damit der Übernahme von 1.300 Kilometern EU-Außengrenze, wurde Österreich auch Mitglied der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) (vgl. Eder 2011: 78). Vor allem der Konflikt in Jugoslawien konfrontierte Österreich mit einer humanitären Krise in unmittelbarer Nachbarschaft und machte es u.a. zu einem Auffangstaat für tausende Flüchtlinge aus Bosnien, Kroatien, Serbien und dem Kosovo (vgl. DAC 2009: 20). Als Antwort auf diese Krise unternahm Österreich verstärkt Aktivitäten im Bereich der Humanitären Hilfe (Flüchtlingsversorgung, *Disaster Relief* etc.). Darüber hinaus nahmen österreichische Truppen an friedenssichernden Einsätzen der Vereinten Nationen teil und wurden somit Teil einer großen internationalen Debatte um komplexe Konflikte, deren Ursachen und Auswirkungen und vor allem um das Thema der „humanitären Interventionen“.

Als humanitäre Interventionen werden (militärische) Einsätze in Staaten angesehen, die aus einer ‚Verantwortlichkeit zum Schutz der Bevölkerung‘ zum Ziel haben, humanitäre Katastrophen (ausgelöst durch staatliche oder parastaatliche Gewalt) zu verhindern bzw. zu beenden. Dies stellt eine Veränderung des seit 1945 in der UN-Charter festgelegten und vor allem zu Zeiten des Kalten Krieges hochgehaltenen Prinzips der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten dar. Kaldor

(2007: 38ff) sieht mehrere Gründe für die Verschiebung dieses Prinzips hin zu Tendenzen der „globalen Verantwortlichkeit“. Zum einen gäbe es entsprechend der von Kaldor selbst entwickelten Theorie ein vermehrtes Auftreten der „Neuen Kriege“. Zum anderen wäre ein ständiges Wachstum humanitärer Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgruppierungen zu beobachten, welche sich auf eine *devoir d'ingérence* (Pflicht zur Einmischung) bzw. später auf ein *droit d'ingérence* (Recht auf Einmischung) berufen (vgl. Kaldor 2007:40). Der letzte Faktor, der zu diesem Umdenken geführt habe, sei generell der globale Kontext nach dem Kalten Krieg, der erstmals ein gemeinsames globales Bewusstsein für Menschenrechte geschaffen und internationale Initiativen ermöglicht hätte.

Ein wichtiger Aspekt der inhaltlichen Entwicklungen der 1990er Jahre war in diesem Zusammenhang die Verbindung des Phänomens schwacher Staatlichkeit mit regionalen Konflikten an der Peripherie, was das Thema somit klar in den sicherheitspolitischen Bereich rückte (vgl. Pospisil/Werhter-Pietsch 2009: 40). Die Tatsache, dass Entwicklungspolitik im Rahmen dieser Debatten verstärkt sicherheitspolitische Funktionen bekam, bezeichnet Dillon als den Beginn der „*securitization of the politics of development*“ (Dillon 2004: 79f).

In den Vereinten Nationen zeichnete sich der Veränderungsprozess beispielsweise durch die Schaffung neuer Einheiten aus, welche für Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung zuständig waren und viele Regierungen entwickelten „ganzheitliche“ Ansätze, in denen sie ihre Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu einen suchten, um dem Phänomen innerstaatlicher Konflikte und schwacher Staatlichkeit effektiver zu begegnen (vgl. Tschirgi 2006:49).

3.2.1 Der Einzug sicherheitspolitischer Aspekte in die OEZA

In geostrategischer Hinsicht war, wie bereits kurz angesprochen, auch für Österreich der Fall des Eisernen Vorhangs von essentieller Bedeutung. War es zunächst im Kalten Krieg ein mehr oder weniger neutraler „Pufferstaat“ (Pucher/Frank 2010: 408), so befand sich das Land nach 1989 „in exponierter Randlage zu dem manifest instabilen Balkan und den potenziell instabilen Transformationsstaaten Ostmitteleuropas“ (ebd.). Diese neue geopolitische Position Österreichs im Zentrum Europas brachte neben veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen

natürlich auch die Eröffnung neuer Gestaltungsspielräume für eine aktive Außenpolitik Österreichs (vgl. Pucher 2011: 209), aber auch neue wirtschaftliche Möglichkeiten. In den 1990er Jahren begann das Bundeskanzleramt im Rahmen der Entwicklungshilfe Aktivitäten unter dem Titel der *Osthilfe* „um die wirtschaftlichen und demokratischen Reformprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu unterstützen.“ (Freudenschuß-Reichl 2008: 140f). Dahinter stand ohne Zweifel auch ein sicherheits- und wirtschaftspolitisches Interesse, was auch in der aktiven Mitwirkung der österreichischen Wirtschaft bei Maßnahmen in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) und den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) zum Ausdruck kam (vgl. DAC 2000: 22f). Zentrale Ziele in der „Osthilfe“ waren vor allem seit dem EU-Beitritt Österreichs die Unterstützung von EU-Beitrittsvorbereitungen bestimmter mittel- und osteuropäischer Staaten, sowie Maßnahmen zur Stärkung demokratischer Strukturen und des wirtschaftlichen Sektors. Zu den sektorspezifischen Prioritäten der österreichischen Osthilfe gehörten bis Ende der 1990er zudem die Bereiche Energie, Wasser und Umwelt, Arbeit und Soziales, sowie öffentliche Verwaltung (DAC 2000: 23). Gerne betonte Österreich in diesem Zusammenhang seine Expertise in der Entwicklungszusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten, was der Anlass für das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD war, bei seiner Untersuchung der österreichischen EZA vor allem mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten und den Neuen Unabhängigen Staaten festzustellen, dass „Diskussionen im Rahmen des DAC über Fragen wie gute Staatsverwaltung, Friedenssicherung und Konfliktvermeidung für dieses Programm von Nutzen sein [könnten]“ (DAC 2000: 23).

Dazu ist anzumerken, dass ein entscheidender Anlass für Veränderungen in der entwicklungspolitischen Ausrichtung eines Landes oftmals die Empfehlungen der regelmäßig (alle vier Jahre) durchgeführten Prüfung durch das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) ist. Die Mitgliedsstaaten der OECD zeichnen gemeinsam für mehr als 90 Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe weltweit verantwortlich (vgl. www.entwicklung.at) und das DAC stellt neben den Vereinten Nationen eines der wichtigsten Foren dar, in denen entwicklungspolitische Themen diskutiert werden und Strategien und Leitlinien erarbeitet werden, die als

Orientierung für die EZA der OECD-Mitgliedsstaaten dienen. Österreich, das seit 1961 Mitglied der OECD ist, wurde zuletzt in den Jahren 1999, 2004 und 2008 solch einer Prüfung unterzogen, bei der die offiziellen Entwicklungshilfeleistungen des Mitgliedslandes, deren Quantität und Qualität untersucht werden und Empfehlungen für Verbesserungen und Veränderungen abgegeben werden (vgl. Mair 2006: 137). Zwar ist die Umsetzung dieser Empfehlungen nicht rechtlich bindend, jedoch sind sie mit einem gewissen politischen Druck und einem großen Interesse verbunden, den Aufforderungen Taten folgen zu lassen. Die Umsetzung der Expertenempfehlungen dient auch als Ausgangspunkt für die folgenden DAC-Gutachten und wird vom DAC-Sekretariat offen eingefordert (vgl. Mair 2006: 137).

Bis zum Jahr 1999 waren sicherheitspolitische Zielsetzungen in der österreichischen Diskussion um entwicklungspolitische Maßnahmen nur in indirekter Form, vor allem in Form entwicklungspolitischer Konditionalität im Bereich von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorgekommen, wobei in der Praxis wenig in dem Bereich getan wurde (vgl. Khittel/Pospisil 2006: 71). Als also das Expertengutachten des DAC von 1999 Österreich zu inhaltlicher Arbeit im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention aufforderte, so kann dies durchaus als entscheidender Antrieb für die beginnende Auseinandersetzung mit dieser Thematik im Rahmen der OEZA gesehen werden.

3.3 Programmatischer Wandel in der OEZA – Die „Versicherheitlichung“ des Entwicklungsdiskurses

Eine erste Reaktion auf die im DAC-Prüfbericht von 1999 formulierte Anregung der Integration des Themas „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ lässt sich bereits im Drei-Jahres-Bericht des Außenministeriums über die österreichischen EZA-Leistungen in der Periode 1997 bis 1999 feststellen (BmaA 2000a). Dort wird das Thema zwar nicht in der Sektion „Wichtige Themen und Sektoren“ geführt, jedoch wird ihm auf den letzten Seiten des Berichts ein eigenes „Fokus-Thema“ gewidmet. Der Bericht erwähnt bereits, dass aufgrund der Globalisierung **innerstaatliche Kriege „zunehmend weltweit Auswirkungen haben“** (BmaA 2000a: 64; Fettdruck im Original) – was in diesem Fall mehr auf die negativen Auswirkungen von Konflikten auf allgemeine Entwicklungsbemühungen Bezug nimmt und zudem feststellt, dass Länder, die von gewalttätigen Konflikten betroffen sind, besonderen



Bedarf an Unterstützungsleistungen in Form von Entwicklungshilfe haben (vgl. BmaA 2000a: 64).

Unter dem Titel „Konfliktprävention in internationalen Foren“ geht der Bericht auf die zuvor erwähnte Aufforderung des DAC-Prüfberichtes ein, die internationalen Diskussionen zu dem Thema in die Arbeit der OEZA einzubinden. Der Bericht bezieht sich auf den Konsens innerhalb von UN und OECD/DAC, dass Entwicklungszusammenarbeit ein wesentliches Mittel der Konfliktprävention darstellt und umgekehrt Konfliktprävention ein zentrales Ziel der EZA ausmacht (vgl. BmaA 2000a: 64).

In dem Abschnitt zu „Österreichischen Aktivitäten“ wird dann in dem Bericht behauptet, dass Österreich das Thema seit Jahren nicht nur in dem zuvor erwähnten multilateralen Kontext sondern auch in seinen bilateralen Programmen verfolge und der Bericht nennt als Argument dafür die Tatsache, dass sechs der acht Schwerpunktländer der OEZA mit gewalttätigen Konflikten konfrontiert seien (BmaA 2000a: 65). Außerdem wird eine Reihe von Projekten aufgezählt, die „auf die allgemeine politische Situation und auf die Vermeidung von gewalttätigen Ausbrüchen gesellschaftlicher Konflikt“ abzielen (BmaA 2000a: 65).

Es werden im Folgenden Beispiele für solche Projekte genannt:

- „Bürgerrechtserziehung in der Erwachsenenbildung“ in Guatemala
- „Konsolidierung und Dezentralisierung der Journalistengewerkschaft“ in Mosambik
- „gender-relevante Gesetzesentwicklung und gender-sensibler Rechtsvollzug“ in Namibia
- gleichberechtigter Zugang zur Landreform in Südafrika

Nach der Kurzbeschreibung dieser Projekte wird hinzugefügt:

„Die Auflistung ließe sich fortsetzen durch Beispiele zur Vorbereitung von demokratischen Wahlen in mehreren Ländern vornehmlich des südlichen Afrika, zur Reintegration von Soldaten in Ruanda, zur Fortbildung von Gemeinderäten in Südafrika, des Aufbaus von Radioprogrammen in lokalen Sprachen in Mosambik usw. Sie alle können ohne weiteres dem logischen Verständnis nach der Konfliktprävention zugerechnet werden, weil sie die Gesellschaft und eine pluralistische Gesellschaft stärken, weil sie Gerechtigkeit für Frauen und andere benachteiligte Gruppen fördern, weil sie nachhaltig angelegt sind und die Übernahme von Verantwortung durch die Betroffenen unterstützen.“ (BmaA 2000a: 65)

Sowohl die Aufzählung der Projekte als auch der ihr folgende Absatz erwecken den Eindruck, dass an dieser Stelle versucht wird, eine Rechtfertigung in Richtung der

DAC-Prüfer abzugeben. Anhand der Auflistung der verschiedenen Projekte, die vom Außenministerium in den vergangenen Jahren finanziert wurden, und welche in einem weitgefassten Verständnis im Zusammenhang mit Themen wie Rechtsstaatlichkeit, Governance und Gleichberechtigung stehen, versucht man dem Vorwurf der Untätigkeit im Bereich der Konfliktprävention zu widersprechen. Der Eindruck einer Rechtfertigung wird durch den dem Absatz nachgestellten Satz „*Sie alle können ohne weiteres dem logischen Verständnis nach der Konfliktprävention zugerechnet werden*“ noch verstärkt. Zudem zeugt die Auflistung dieser relativ unzusammenhängenden, von verschiedensten Implementierungspartnern in unterschiedlichen geographischen Regionen durchgeführten Projekte noch mehr davon, dass es an einer programmatischen Linie in dem Bereich mangelt und es keinerlei Schwerpunktsetzungen gibt.

Die Erkenntnis über dieses Defizit erfolgt auch im betreffenden Dreijahresbericht des Außenministeriums, indem man sich eingesteht, dass der Bedarf einer inhaltlichen Auseinandersetzung im Bereich der Konfliktprävention gegeben ist. Aus diesem Grund strebe man die Schaffung eines Kriterienkatalogs an, der systematisch festlegen soll, wann ein Projekt der Konfliktprävention dient (vgl. BmaA 2000a: 65). Entsprechend der Tendenz in der internationalen Entwicklungspolitik, in welcher das Thema in dieser Zeit starken Aufwind erfährt, bekennt sich auch das Außenministerium in dem Bericht dazu, Konfliktprävention in Zukunft als Querschnittsaufgabe in der OEZA zu verankern (vgl. BmaA 2000a: 66) und das „Fokus-Thema“ des Berichts schließt mit der Zielformulierung, dass man die Menschen dazu befähigen möchte, Konflikte friedlich auszutragen und an gewaltfreien Lösungen zu arbeiten (vgl. BmaA 2000a: 66).

In dem im selben Jahr herausgegebenen Drei-Jahres-Programm 2000 bis 2002 der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (BmaA 2000b) werden die Zielbestimmungen, welche in dem Vorgängerdokument teilweise noch sehr vage und unscharf formuliert waren, erstmals auf drei Hauptziele konzentriert: Ziel 1: Armutsbekämpfung; Ziel 2: Friede und menschliche Sicherheit; Ziel 3: Erhaltung der Umwelt². Die ‚Bekämpfung der Armut‘ als erstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit zu formulieren, spiegelt den zu dieser Zeit absolut dominanten Armutsdiskurs in der internationalen entwicklungspolitischen Debatte

² Diese Zielsetzungen werden zwei Jahre später auch im EZA-Gesetz so niedergeschrieben, was im Laufe der Arbeit noch näher erläutert wird.

wider, der seinen Höhepunkt in der Formulierung der Millennium Development Goals (MDGs) fand. Nationale entwicklungspolitische Strategien orientierten sich ab diesem Zeitpunkt maßgeblich an diesen acht bis zum Jahr 2015 anhand quantifizierbarer Ergebnisse zu erreichenden Zielsetzungen, welche das Narrativ von Armut als Hauptziel jeglicher Entwicklungs-bemühungen deklarierten.

Am erwähnten Drei-Jahres-Programm aus dem Jahr 2000 ist inhaltlich die explizite Aufnahme des Entwicklungs-Sicherheitsnexus interessant, welcher den internationalen Konsens der gegenseitigen Abhängigkeit von Sicherheit und Entwicklung wiedergibt. Dieser Erkenntnis folgt in dem Programm der Satz:

Außerdem belasten große Flüchtlingsströme in Entwicklungsländern die Volkswirtschaft der Aufnahmeländer. Für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit stellt daher das Thema Konfliktprävention einen thematischen und organisatorischen Schwerpunkt dar, der in engerem Zusammenhang mit der Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung (also dem verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Gütern) steht. (BmaA 2000b: 6)

Dieser Absatz birgt eine Vielzahl von diskursanalytisch interessanten Aspekten, beginnend mit einem ersten Schritt in Richtung *Securitization*: Die Argumentation stellt Migration in Form von „Flüchtlingsströmen“ als eine Belastung für Geberländer dar. Zwar wird sie noch nicht explizit als ein Sicherheitsrisiko, sondern durch die Verwendung des Wortes „Volkswirtschaft“ mehr als ein wirtschaftliches Problemfeld beschrieben, der Begründungszusammenhang mit eigenen Interessen wird jedoch hergestellt. Entwicklungszusammenarbeit bekommt in diesem Absatz eine präventive Rolle zugeschrieben, in dem Sinne, dass ihr die Aufgabe zufällt, durch entsprechende Maßnahmen zu einer Prävention von Konflikten beizutragen und somit die Ursache dieser „belastenden Flüchtlingsströme“ aus der Welt zu schaffen. Wie anhand von Dokumentanalysen im späteren Verlauf der Arbeit zu sehen sein wird, ist diese Argumentation nur der Beginn einer Debatte, welche Migration als Gefahr und Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktprävention als Präventionsmittel sehen.

Ein weiterer für die Entwicklung des Sicherheitsaspektes wichtiger Aspekt des zitierten Absatzes ist, dass Handlungsfelder wie Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Guter Regierungsführung mit dem für die OEZA neu entdeckten Aufgabenbereich „Konfliktprävention“ in Zusammenhang gebracht werden.

3.3.1 „Macrosecuritization“ - 9/11 und seine Folgen

Ein Jahr später, im Jahresbericht über die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit des Jahres 2001, der im Wesentlichen die bilaterale Programm- und Projekthilfe des Außenministeriums darstellt (BmaA 2002: 7), wird der Bereich „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ in den Zielsetzungen der österreichischen EZA erstmals näher bestimmt (vgl. Khittel/Pospisil 2006: 69). Eingeführt als ein Hauptziel der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, beginnt das Kapitel zur Zielsetzung „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ mit den Worten:

Durch die Ereignisse des 11. September hat der Terror und die Angst davor die ganze Welt berührt. Seitdem ist Konfliktprävention bei der Weltbank, den Vereinten Nationen, in der OECD, bei den G 8 und auch innerhalb der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit eines der Hauptthemen. (BmaA 2002: 8)

Diese Darstellung der Terroranschläge vom 11. September 2001 („9/11“) entspricht einer allgemeinen Tendenz, dieses Ereignis als die große Zäsur unserer Zeit darzustellen, die viele Veränderungen mit sich brachte. Der „Krieg gegen den Terror“ wird auch heute noch oft als das große Narrativ des 21. Jahrhunderts angesehen, obwohl es in Wahrheit nur eine Minderheit der Weltbevölkerung betrifft (vgl. Ingram/Dodds 2009:3). Was man nicht leugnen kann, ist die Wirkung, welche die Ereignisse dieses besagten Tages (bzw. die Reaktionen darauf) auf das Zusammenspiel von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik hatten. Die oben zitierte Formulierung im Jahresbericht der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ist nur ein erster Hinweis darauf, welche Dimensionen dieser Diskurs annahm. Zwar ist durch die eingangs getätigten Erläuterungen zu der Entwicklung der internationalen Debatte klar, dass das Zusammenspiel von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik kein neuartiges Phänomen ist, sondern sich bereits seit den 1990ern aufgebaut hat, allerdings wurde die Verbindung durch den „globalen Kampf gegen den Terror“ erheblich beschleunigt und 9/11 bekommt darin die Funktion eines „späten Katalysators“ (Pospisil 2009:110).

Mit den Anschlägen auf das World Trade Center in New York wurden die „neuen“ Bedrohungen unserer Zeit, welche die Grenzen zwischen militärisch und zivil verschwimmen lassen, mitten im Herzen der westlichen Welt materialisiert. Die Anschläge in bisher unbekanntem Ausmaß verlangten nach neuen

Erklärungsmustern und hinterließen einen offenen diskursiven Raum, den Politiker alsbald mit aller Art von Interpretationen und Definitionsversuchen zu füllen suchten (vgl. Dalby 2003:62). In den USA kristallisierte sich sehr schnell heraus, dass Vergeltung für diesen Angriff von außen notwendig sei und Krieg – in diesem Fall Krieg gegen den Terror – wurde als passende Antwort gefunden. Was mit dem Kriegsschema einhergeht, ist die Notwendigkeit eines Feindes, gegen den man Vergeltungsmaßnahmen richten kann, denn „*if the world has changed, the script of war hasn't.*“ (Dalby 2003:66). Dieser Feind wurde schnell in der den ‚demokratischen und freiheitsliebenden Westen verachtenden‘ Al-Qaida gefunden und da gegen dieses lose Terror-Netzwerk schwer Krieg zu führen war, wurden simpel gesagt jene Staaten, welche den Feinden Unterschlupf gewährten, selbst zum Feind.³

Das Bemerkenswerte an dem Narrativ des „Kriegs gegen den Terrorismus“ ist der Versuch einen neuen globalen Sicherheitsdiskurs zu schaffen, der die im Kalten Krieg vorherrschende diskursive Teilung der Welt in ein rechtschaffenes kapitalistisches Selbst und ein kommunistisches Anderes durch die Opposition eines freiheitsliebenden Selbst gegen ein diffuses terroristisches Anderes ersetzt (vgl. Jeffrey 2009:54). Buzan und Wæver haben genau dieses Phänomen mit einer Ausweitung ihres Konzeptes der Versicherheitlichung in einen analytischen Rahmen zu setzen versucht. Sie nennen dieses Konzept „*Macrosecuritization*“ – also den Versuch, ein Bezugsobjekt zu „versicherheitlichen“, welches auf einer Makroebene liegt und gleichzeitig mehrere *securitizations* der mittleren und unteren Ebene mit einbezieht (vgl. Buzan/Wæver 2009: 257). *Macrosecuritizations* speisen sich aus universalistischen Ideologien und Ansprüchen, die verschiedene Formen annehmen können und beruhen auf der Existenz höher geordneter Bezugsobjekte. Buzan und Wæver (2009: 260f) unterscheiden zwischen vier verschiedenen Arten von Universalismen, die für *Macrosecuritizations* in Frage kommen:

1. *Inklusive Universalismen*: Diese beinhalten säkulare oder religiöse Ideologien bezüglich des optimalen Zustands menschlicher Gesellschaft. (z.B. Liberalismus, Christentum, Islam)

³ Diese Darstellung der Reaktion auf den 11.September ist in ihren Kausalitäten notwendigerweise vereinfacht, da es hauptsächlich um den öffentlichen Diskurs rund um die Anschläge geht und nicht darum, die Überlegungen, die tatsächlich hinter den Reaktionen stecken, zu analysieren.

2. *Exklusive Universalismen*: Dazu zählen Ideologien, welche sich eine übergeordnete Stellung gegenüber anderen Gruppen der Menschheit einräumen. (z.B. Nationalsozialismus)
3. *Universalismen im Bezug auf die existierende Ordnung* (*“existing order universalisms”*): Diese nehmen die globale soziale Struktur als ihr Bezugsobjekt und stellen eine Bedrohung für eine oder mehrere Institutionen der internationalen Gesellschaft fest.
4. *Universalismen in Bezug auf physische Bedrohung* (*„physical threat universalisms“*): Dabei geht es um Gefahren, welche die gesamte Menschheit gefährden (wie zum Beispiel der Klimawandel oder Nuklearwaffen).

Für den von den USA ausgerufenen „globalen Krieg gegen den Terrorismus“, der in abgeschwächter Form auch in österreichischen und EU-Dokumenten (z.B. Europäische Sicherheitsstrategie) wiederzufinden ist, sehen die Autoren einen Versuch der *Macrosecuritization* mit Einbeziehung eines Universalismus in Bezug auf die existierende Weltordnung, sowie zum Teil einen US-zentrierten inklusiven Universalismus (vgl. Buzan/Waever 2009: 265). Ersteres käme dadurch zum Ausdruck, dass der Kampf gegen nicht-staatliche, terroristische Gruppierungen einen Kampf von Ordnung gegen Chaos gleichkäme, während gleichzeitig versucht wird, aus einer Haltung der „zivilisatorischen Überlegenheit“ (Dalby 2003:82) die liberalen Werte des Westens zu verbreiten. Der Erfolg einer *Macrosecuritization* hängt von vielen Faktoren ab, die nicht allein auf der Macht des *securitizing actors* beruhen, sondern vor allem auch darauf, ob dieser in der Lage ist, ein höher stehendes Bezugsobjekt zu finden, welches verschiedene Akteure auf verschiedenen Ebenen des Systems anspricht (vgl. Buzan/Waever 2009:268). Die Struktur von *Macrosecritizations* ist wesentlich komplexer als bei „normalen“ *securitizations*, da sie mehrere *securitizations* der Meso- und Mikroebene mit einbeziehen und eine Reihe von Spannungen beinhalten, die einen Zusammenbruch viel wahrscheinlicher machen (vgl. Buzan/Waever 2009:257). Beispiele für *securitizations*, welche in den Diskurs um den „globalen Krieg gegen den Terrorismus“ fallen, wären das Thema Massenvernichtungs-waffen, internationale Kriminalität oder auch illegale Migration – letzteres insbesondere für die österreichische Diskussion um Sicherheit und Entwicklung ein immer wiederkehrender Aspekt. Ein für diese Arbeit weiterer wichtiger Themenkomplex ist die Einbeziehung der Debatte um Staatszerfall und

fragile Staatlichkeit in die Diskussion um Terrorismus. In diesem Diskurs, der sich vor allem in neuen Sicherheitsstrategien, welchen ein Konzept der Umfassenden Sicherheit zugrunde liegt, wiederfindet, geht es um die Schaffung eines Bedrohungsszenarios, in welchem schwache Staaten durch die Entstehung von „*ungoverned spaces*“ eine Gefahr für die globale Sicherheit darstellen, da diese Räume zu Brutstätten für Kriminalität und Terrorismus werden.

Eine *Macrosecuritization* mag aufgrund zahlreicher Faktoren nicht komplett gelungen sein, jedoch haben es politische Akteure der westlichen Welt dank ihrer Deutungshoheit und ihrer Definitionsmacht geschafft, die Terroranschläge von 9/11 dermaßen zu instrumentalisieren, dass es im öffentlichen Diskurs eine radikale Umdeutung des Sicherheitsgedankens gab. Ein diffuses Bedrohungsgefühl, welches zunächst aufgrund des Rückgangs unmittelbar geographischer Sicherheitsbedrohungen abgeschwächt war, schien mit dem neuen, allseits präsenten Feindbild Terrorismus wieder aufgeflammt zu sein. Als Konsequenz daraus akzeptierte man in den USA und auch in Europa die Ergreifung außergewöhnlicher Sicherheitsmaßnahmen, die teilweise auch persönliche Rechte einschränkten und in manchen Fällen auch den nationalen Grundwerten zuwider liefen. Dass die „Brutstätten des Terrorismus“ meist in Entwicklungsländern liegen und eine schwache Regierungsführung terroristischen Netzwerken zugutekommt, wird dank des politischen und medialen Diskurses über Terrorismus weitestgehend als Faktum anerkannt. Wie sich am Beispiel des Afghanistan- und des Irakkrieges zeigt, wurden als unmittelbare Konsequenz dieses Gedankens auch „militärische Präventivschläge“ akzeptiert und die Verteidigungslinie der eigenen Sicherheit rückte über die Staatsgrenzen weit hinaus ins Ausland. Die Logik, die hinter solchen Interventionen steckt, ist die Ideologie einer „Sicherheit durch Stärke“, die davon ausgeht, dass man als Staat (militärisch) stark und überlegen sein muss, um sich sicher fühlen zu können (Mader 2002: 11). Diese Logik birgt die Gefahr in sich, friedenspolitische Alternativen und gewaltfreie Lösungsansätze aus dem öffentlichen Diskurs zu verdrängen und diese in weiterer Folge zu delegitimieren. Eine Sicherheitslogik, die auf umfassende Sicherheit baut und zivile Einsatzfelder mit einbezieht, gleichzeitig aber den Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung ihrer Interessen nicht scheut und somit zu einer Militarisierung des Denkens führt, stellt auch eine Gefahr für eine friedensorientierte Rationale der Entwicklungspolitik dar.


Im Jahresbericht 2001 gesteht sich die OEZA selbst ein, dass sie erst an den Anfängen dieser Diskussion steht, die Entwicklungszusammenarbeit politisch und operationell mit Konfliktprävention und dem Kampf gegen den Terrorismus verbinden will und dass es zu diesem Zwecke noch einiges an konzeptioneller Arbeit bedarf (vgl. BmaA 2002: 8). Man akzeptiert jedoch den Konsens, dass Entwicklungszusammenarbeit krisenvorbeugend wirken kann, und „Armutsbekämpfung, Erhaltung des natürlichen Lebensraums und nicht zuletzt Bildung helfen, Konfliktpotenziale abzubauen“ (BmaA 2002: 8). Die Formulierungen im Jahresbericht 2001 sind zum Großteil sehr appellativ ausgerichtet und enthalten eine Vielzahl an Aufgabenstellungen für die Zukunft. Dazu zählen unter anderem die Aufforderung an die österreichische Politik sich um mehr Kohärenz bei Entwicklungs-, Handels-, Verteidigungs- und Außenpolitik zu bemühen (vgl. BmaA 2002: 8). Dieser Anspruch auf eine gesamtstaatliche Herangehensweise, welcher in vorrangegangenen Dokumenten noch mehr oder weniger gänzlich gefehlt hatte, kann im Zusammenhang mit dem Entwicklungs-Sicherheitsnexus auch vor dem Hintergrund einer Debatte um *Umfassende Sicherheit* und erweiterte Landesverteidigungskonzepte gesehen werden, welche zu diesem Zeitpunkt aktuell wurden.

4 Politik der Umfassenden Sicherheit

Mit den globalen Entwicklungen seit Ende des Kalten Krieges aber insbesondere auch seit Beginn des 21. Jahrhunderts lässt sich ein starker Wandel bei den Sicherheitsauffassungen von Staaten und deren Sicherheitskonzepten und –strategien bemerken, wie eingangs schon anhand der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes erläutert wurde. Der Sicherheitsbegriff bewegt sich demnach mittlerweile weniger auf einer Ebene der Staaten im Sinne einer militärischen Bedrohung, sondern es findet eine Entwicklung statt, in der „zivile“ Probleme eine zunehmende Versicherheitlichung / *securitization* erfahren. Die oben erläuterte Tendenz Sicherheitsagenden in die Entwicklungszusammenarbeit einzubringen, geht mit einem Umdenkprozess auf gesamtstaatlicher Ebene einher, in welchem sich Konzepte der „Umfassenden Sicherheit“ zunehmend durchsetzen und entsprechend strategisch festgehalten werden.

Auch in Österreich wurde in den letzten Jahrzehnten an der Weiterentwicklung von Sicherheitsauffassungen und Landesverteidigungskonzepten gearbeitet. Diese Überlegungen beschränkten sich dabei nicht allein auf den militärischen Bereich, sondern waren Teil eines gesamtstaatlichen Prozesses, dessen aktuellste Ergebnisse wie die neue Österreichische Sicherheitsstrategie oder der Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ auch entscheidende Bedeutung für die Etablierung eines Sicherheitsdiskurses in der österreichischen EZA haben. Im Folgenden sollen die Anfänge der Entwicklungen auf dem Gebiet österreichischer gesamtstaatlicher Sicherheitspolitik erläutert werden – wobei nur jene Aspekte im Detail beleuchtet werden, welche für das Thema dieser Arbeit relevant sind.

4.1 Die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001

Während bereits 1975 die „Umfassende Landesverteidigung“ in der Verfassung verankert wurde und 1985 ein erster „Landesverteidigungsplan“ erschien, der die Zielsetzungen in den Teilbereichen der militärischen, zivilen und wirtschaftlichen Landesverteidigung festschrieb, wurde die Verschiebung vom herkömmlichen militärischen Sicherheitsverständnis zu einem erweiterten Sicherheitsverständnis erst  in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (SVD) des Jahres 2001 entsprechend gewürdigt (vgl. Eder 2011: 79).

Die veränderte Sicherheitslage Österreichs von einem ehemals neutralisierten Pufferstaat in Zeiten des Kalten Krieges über einen Staat an der Grenze zu instabilen bzw. in Transformation befindlichen Staaten hin zu einem Staat, der im Zentrum eines weitgehend befriedeten Europas liegt und eine territoriale militärische Bedrohung kaum noch zu fürchten hat (vgl. Pucher/Frank 2010: 408), war ausschlaggebend für eine Überarbeitung des Sicherheitsgedanken in der österreichischen Politik. Die SVD spricht in diesem Zusammenhang von einem Prozess, der „von einem militärischen Gleichgewichts- und Abschreckungsdenken zu einem Verständnis von umfassender, kooperativer Sicherheit“ führte (SVD 2001: 2). Das Dokument führt eine Liste von „neuen“ Sicherheitsrisiken an, welche zu einer Erweiterung des Sicherheitsspektrums in Richtung einer umfassenden Sicherheit führen:

Die wichtigsten globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen sind die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, ein von staatlicher Seite oder von bestimmten Interessensgruppen gelenkter und international operierender Terrorismus, organisierte Kriminalität, destabilisierende Rüstungsentwicklungen, ethnische Konflikte, politische Fragmentierungsphänomene, totalitäre Ideologien und fundamentalistische Religionen, Bevölkerungsentwicklung und Migration, Energie und Ressourcenprobleme, Ernährungsprobleme und Umweltgefahren. (SVD 2001: 3)

Neben den „klassischen“ Sicherheitsthemen, wie Kriminalität, Rüstungsthematiken, Konflikten, Fanatismus und Terrorismus tauchen in dieser Liste auch eher „zivile“ Themen wie Bevölkerungsentwicklung, Migration, Ernährungsprobleme und Umweltthemen auf. Insbesondere das Phänomen der „illegalen Migration“ als Sicherheitsproblem wird – u.a. im selben Atemzug mit internationalem Terrorismus und organisierter Kriminalität - innerhalb des Dokuments mehrmals genannt. Dieses Zusammenbringen von Bedrohungsphänomenen lässt die Sicherheitssituation Österreichs in ein bedrohliches Licht rücken und scheint nach dringenden Handlungsfolgen zu verlangen.

In Anlehnung an den in der gesamteuropäischen und insbesondere auch US-amerikanischen Debatte entscheidenden Veränderungsprozess, ist ein neuer, zentraler Aspekt der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin die Rolle präventiver Maßnahmen für die veränderte, komplexe Sicherheitslage.

Eine zeitgemäße und zukunftsorientierte Sicherheitspolitik beruht auf der Verhinderung des Entstehens von Risiken und Bedrohungen durch präventive Maßnahmen. (SVD 2001: 2)

Dieser Aspekt wird nicht nur auf die innere Sicherheit im engen Sinne angewandt, sondern bezieht sich stark auf Aspekte des internationalen Engagements in Konfliktsituationen bzw. auf den Bereich der Konfliktprävention. Die Verhinderung von Konflikten und Krieg wird als ein wichtiges Ziel in der Sicherheitspolitik festgeschrieben. Die Begründung für das Engagement für friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen findet sich ebenfalls in der SVD:

Die räumliche Entfernung zu Konfliktherden stellt heute keinen ausreichenden Schutz mehr dar. (SVD 2001: 2)

Dieser Schlagsatz, der zunächst ohne weitere Erläuterung in der SVD steht, ist ein wesentlicher inhaltlicher Punkt der neu ausgerichteten österreichischen Sicherheitspolitik, der maßgeblich für eine Erweiterung des Sicherheitsbegriffes ist. Er lässt unter anderem auf eine Umorientierung des österreichischen Bundesheeres (ÖBH) schließen, da militärische Akteure bei der Verfassung der SVD federführend waren und diese Aussage wichtigen Einfluss auf die Auswahl militärischer Truppeneinsätze haben kann. Es wird ein Bezug zwischen Konflikten in allen Teilen der Welt und der eigenen Sicherheit hergestellt und damit eine Begründung für eine Mitwirkung an diversen Maßnahmen in diesem Bereich geliefert, indem diese als wichtig für die Gewährleistung von Sicherheit des Gemeinwesens, des eigenen Staates und dessen Bevölkerung dargestellt werden. Diese oben zitierte Feststellung hat neben klaren militärischen Implikationen auch für zivile Einsatzbereiche weitreichende Folgen und während der Satz bei seiner ersten Erwähnung nicht näher erläutert wird, d.h. nicht erklärt wird, was die konkreten Gefahren bei regionalen Konflikten außerhalb Europas für Österreich sind, so erfolgt in einem später folgenden Teil der SVD eine Darstellung dieser „negativen Rückwirkungen“ von Konflikten:

Solche sind insbesondere internationaler Terrorismus, Waffen-, Drogen- und Menschenhandel, auf unterschiedlichsten Motiven beruhende Migrationsströme, Umweltkatastrophen sowie Krisen im Wirtschafts- und Finanzsektor (SVD 2001: 4).

Eine detailliertere Erklärung, wie regionale Konflikte all diese Phänomene erzeugen, erfolgt nicht.

Die Antwort auf diese Risiken, die in Bezug auf die österreichische Sicherheitslage definiert werden, stellt genau jenen Ansatzpunkt dar, welcher zentral für das Thema

dieser Arbeit – also das Zusammenspiel von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik – ist:

Diesen Risiken kann man durch präventive Maßnahmen vor Ort begegnen, wozu umfassende Maßnahmen der politischen und wirtschaftlichen Unterstützung, der Mithilfe beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen sowie auch die internationale militärische Präsenz vor Ort zählen. (SVD 2001: 4)

Einige der hier erwähnten „präventiven“ Maßnahmen, wie wirtschaftliche Unterstützung oder die Mithilfe beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen, fallen eindeutig in den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Somit wird diesem Bereich auch von offizieller Seite bereits in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001 eine konkrete sicherheitspolitische Bedeutung zugesprochen. Auch in den in der SVD aufgezählten Grundsätzen der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik wird unter Punkt 5 nochmals explizit die „Unterstützung der Länder der Dritten Welt bei ihren Bemühungen um wirtschaftliche, soziale, demokratische und ökologische Entwicklung“ genannt (SVD 2001: 9). Entwicklungszusammenarbeit erhält so auf gesamtstaatlicher Ebene offenkundig eine Funktion in der gesamtstaatlichen Verteidigungspolitik Österreichs. Gleichzeitig werden durch die Benennung „ziviler“ Herausforderungen im Rahmen einer Bedrohungsanalyse, klassisch zivile Aufgabenfelder der Entwicklungspolitik in einen Zusammenhang mit Sicherheit gebracht und erhalten durch diesen Akt ein neues Gesicht. Ganz im Sinne einer *Securitization* wird die präventive Qualität entwicklungspolitischer Themenfelder für die Landesverteidigung angedacht.

Die Bundesregierung wird in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin dazu aufgefordert, entsprechend der neuen Bedrohungen und Risiken eine Gesamtstrategie der Umfassenden Sicherheitsvorsorge mit Teilstrategien für alle sicherheitspolitisch relevanten Bereiche zu entwickeln, um somit die umfassende Sicherheit zu verwirklichen (vgl. SVD 2001: 14; Manzl 2009: 134). Dieses Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge (USV) wurde im November 2005 fertiggestellt und gliedert sich in eine Gesamtstrategie und neun Teilstrategien zu den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik, innere Sicherheit, sowie zu Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Infrastruktur-, Finanz-, Bildungs- und Informationspolitik (vgl. Gauster 2010: 60). Neben dem erweiterten Sicherheitsverständnis hebt die USV, ähnlich wie bereits die SVD, auch besonders eine „europäische Solidarität“ hervor, was der EU als wesentlichen sicherheitspolitischen Bezugsrahmen für

Österreich Rechnung trägt. Die Umfassende Sicherheitsvorsorge umfasst laut dem Weißbuch des Verteidigungsministeriums aus dem Jahr 2011 die Vernetzung von Aspekten der inneren und äußeren Sicherheit, von zivilen und militärischen Aufgaben bzw. Instrumenten sowie von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (vor allem aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft) (BMLVS 2011: 16). An die Stelle eines in früheren Zeiten dominierenden meist militärisch betrachteten Bedrohungs-Reaktionskonzepts tritt mit der umfassenden Sicherheit eine präventive „Risikopolitik“, die eine Antwort auf die Veränderung der Bedrohungswahrnehmung in Zeiten der Globalisierung ist (vgl. Frank 2011: 28).

Alles in allem bleibt zu sagen, dass die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001 geprägt ist von der Entstehung neuer (nicht-staatlicher) Akteure und einer zunehmend komplexeren, „unüberschaubaren“ globalen Sicherheitslage, sowie von der mit der Globalisierung zunehmenden Interdependenz und der Einbettung Österreichs in ein europäisches Gefüge, welches die Sicherheits- und Außenpolitik des Staates maßgeblich prägt. Trotzdem stellt schon Gärtner für das Dokument fest, dass das Denken des Kalten Krieges noch prägend für dessen Verfassung war (vgl. Gärtner 2012: 137). Die SVD ist immer noch sehr auf militärische Aspekte konzentriert und noch stark von der Übergangszeit der 1990er Jahre und den in dieser Zeit passierenden Veränderungen geprägt. Zwar betont die SVD mehrmals die relative Sicherheit Europas in Bezug auf klassisch militärische Bedrohungen, jedoch wird auch von einem „militärischen Restrisiko“ im Sinne eines Überschwappens von Konflikten aus der europäischen Peripherie gesprochen (vgl. SVD 2001: 3). Wie aus der Auflistung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in der SVD zu erkennen ist, beginnt die Sicherheitspolitik in Österreich sich tatsächlich mit der Tendenz der Einbeziehung „ziviler“ Risikofaktoren zu beschäftigen – genauere Erläuterungen von Risiken und Gefahren erfolgen jedoch lediglich für militärische Bedrohungen, wie z.B. Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Die SVD hebt Österreichs Engagement in friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen in der Vergangenheit hervor (SVD 2001: 5), ohne auf neue strategische Konzepte und Pläne für die Zukunft einzugehen. Im gesamten Dokument schwingt eine NATO-Beitrittsoption mit, die gegen Ende des Dokuments nicht nur explizit angesprochen wird, sondern auch in der mehrmaligen Hervorhebung der wichtigen Rolle der NATO zu erahnen ist.

Im Sinne einer umfassenden Sicherheitsvorsorge wird zwar von einem „systematischen Zusammenwirken verschiedener Bereiche der Politik“ (SVD 2001: 14) gesprochen – genauere Konzepte oder Strukturen für einen gesamtstaatlichen Ansatz fehlen in diesem Dokument jedoch noch und man hat den Eindruck, dass es sich vor allem an das Verteidigungsministerium bzw. an die militärischen Komponenten des österreichischen Staates richtet. Entwicklungspolitische Aspekte wie z.B. das Konzept menschlicher Sicherheit aber auch Erläuterungen zum Thema der Politikkohärenz oder zu zivil-militärischen Beziehungen fehlen.

4.2 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Dass die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin des Jahres 2001 schnell überholt war, ist auch aus den wichtigen Entwicklungen in der geopolitischen Lage Österreichs zu erklären. Diese hängt vor allem mit den außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen der Europäischen Union seit Ende der 1990er Jahre zusammen. Mit dem Artikel 17 des EU-Vertrages von Amsterdam nahm die Europäische Union 1997 die so genannten „Petersberg-Aufgaben“ in ihren Wirkungsbereich auf. Die „Petersberg-Aufgaben“ wurden 1992 anlässlich einer Tagung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) geschaffen und umfassen humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze in Kriegs- und Krisengebieten, friedenserhaltende Aufgaben aber auch Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung (vgl. Hauser 2010: 35). Um diesen Verträgen gerecht zu werden, musste im neutralen Österreich zunächst die notwendige rechtliche Grundlage geschaffen werden und es kam 1998 zu einer Verfassungsänderung und der Schaffung des Artikels 23j⁴ der Österreichischen Bundesverfassung, welcher die Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU regelt und die Petersberg-Aufgaben in die Verfassung aufnimmt. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist ein zentrales politisches Projekt der EU, das konstant weiterentwickelt wird und ist Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (vgl. Hochleitner 2010: 390). Ein wichtiges inhaltliches Dokument der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, welches auch bestimmend für die weitere Debatte über Sicherheitspolitik in Österreich sein sollte, ist die Europäische Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003



⁴ Österreichische Bundesverfassung: Stand Jänner 2012

mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“. Mit dem Verfassen der Sicherheitsstrategie war der damalige Hohe Repräsentant der GASP Javier Solana betraut und der vom Entwurf nur geringfügig abweichende Text wurde schließlich Ende des Jahres 2003 vom Europäischen Rat angenommen (vgl. Algieri/Kammel 2010: 1).

Diese europäische Strategie, welche nach ihrem Erscheinen auch in der österreichischen Sicherheitspolitik immer wieder als Bezugspunkt genommen wurde, basiert ebenfalls auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff, wie er weiter oben bereits erläutert wurde und dient unter dem Schlagwort der Kohärenz als Grundlage für die zunehmende Verbindung von entwicklungspolitischen Maßnahmen mit (europäischen) Sicherheitsinteressen (vgl. Pospisil 2009:110). Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11.September und den in Europa sehr unterschiedlich wahrgenommenen US-amerikanischen Reaktionen darauf, war man schlussendlich zu Bemühungen bereit, einen gemeinsamen strategischen Ansatz zu finden, welcher die Sicherheit Europas in den Mittelpunkt stellte (vgl. Biscop 2005:13). Die Strategie wird mit ihrem Aufruf zu innereuropäischer Zusammenarbeit und zu „effektiven Multilateralismus“ auch zu einer Antwort auf die unilaterale Herangehensweise der US-amerikanischen Sicherheitsstrategie gesehen (vgl. Robinson 2006:77). Denn *„[k]ein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.“* (EU 2003: 1)

Im Sinne der Erweiterung von Sicherheitswahrnehmungen werden in dieser Strategie die „Schattenseiten der Globalisierung“, welche klassische entwicklungspolitische Themen wie Armut, wirtschaftliches Versagen, Hunger und Unterernährung, HIV/AIDS und andere Krankheiten beinhalten, als sicherheitsgefährdende Probleme dargestellt. Im selben Atemzug werden Konflikte und Kriminalität in einen Zusammenhang mit Unterentwicklung gestellt und es wird im Sinne des Entwicklungs-Sicherheitsnexus festgestellt: *„Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung.“* (EU 2003:2) Zu den angeschnittenen Problematiken gesellen sich dann noch der Wettstreit um natürliche Ressourcen, die globale Erwärmung und Migrationsbewegungen, sowie die Besorgnis um Europas Energieabhängigkeit (vgl. EU 2003:3). Als Hauptbedrohung definiert die Europäische Sicherheitsstrategie den Terrorismus, welcher eine „zunehmende strategische Bedrohung für Gesamteuropa“ darstelle (EU 2003:3). Dies dient als ein gutes Beispiel für den Versuch einer

Macrosecuritization, welche die in dem Dokument ebenfalls unter den Bedrohungen angeführten Themen „Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“, „regionale Konflikte“, „Scheitern von Staaten“ und „Organisierte Kriminalität“ mit einbezieht. All diese angeführten Themen werden auf die ein oder andere Weise mit Terrorismus in Verbindung gebracht, um so das Bedrohungspotential für die europäische Sicherheit hervorzuheben:

Bei einer Summierung dieser verschiedenen Elemente – extrem gewaltbereite Terroristen, Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Schwächung staatlicher Systeme und Privatisierung der Gewalt – ist es durchaus vorstellbar, dass Europa einer sehr ernststen Bedrohung ausgesetzt sein könnte. (EU 2003: 5)

Die EU-Sicherheitsstrategie ist von der Erkenntnis geleitet, dass die Bedrohungen, mit welchen sich die EU konfrontiert sieht, *neue* Bedrohungen sind, die neue Herangehensweisen erfordern und nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden können: *„Jede dieser Bedrohungen erfordert eine Kombination von Instrumenten.“* (EU 2003:7). Alte Konzepte der Selbstverteidigung würden somit obsolet und eine weitere Erkenntnis der Sicherheitsstrategie lautet: *„Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen.“* (EU 2003:7) Aus diesem Credo folgt unter anderem der Appell zu verstärkter Krisen- und Konfliktprävention. Entscheidend an dieser Aussage ist jedoch vor allem deren Implikation für die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit, deren prinzipielles Einsatzgebiet ja auf dieser „Verteidigungslinie“ im Ausland liegt. Daraus resultierend werden entwicklungsrelevante Bereiche wie die „Unterstützung zur Beilegung von regionalen Konflikten“, die „Wiederherstellung der verantwortungsvollen Staatsführung“ und die „Förderung der Demokratie“ in Gebieten außerhalb Europas zu sicherheitspolitischen Handlungsfeldern. Wie in der Strategie selbst festgelegt ist, besteht hierfür nämlich ein ausgeprägtes Eigeninteresse, denn wenn die EU *„die dortigen Behörden in die Lage versetzt, gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen, wird in wirksamster Weise zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der EU selbst beigetragen.“* (EU 2003:6). (Eine ähnliche Argumentation findet sich in der Rhetorik österreichischer sicherheitspolitischer Akteure ab Mitte der 2000er Jahre immer öfter, wie anhand späterer Analysen noch zu zeigen sein wird.)

Der zuletzt zitierte Satz entspricht dem Grundtenor, der aus einer überblickshaften Analyse der Europäischen Sicherheitsstrategie klar hervorgeht; Nämlich nicht nur die

explizite Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern auch die zunehmende Argumentation entwicklungspolitischen Handelns mit sicherheitspolitischem Eigeninteresse. Uneigennützige Motivationen oder moralische Überlegungen treten in den Hintergrund und es entsteht der Eindruck, dass Maßnahmen nur dann sinnvoll sind, wenn sie tatsächlich einen klar erkennbaren, strategischen Sinn für „uns“ haben. Der erweiterte Sicherheitsbegriff, der die „neuen“ zivilen Herausforderungen und Bedrohungen in den Mittelpunkt einer Verteidigungspolitik stellt, ist symptomatisch für die Wandlungen innerhalb der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Europäische Sicherheitsstrategie und weitere Veränderungen auf europäischer Ebene, wie die EU-Osterweiterung und der Vertrag von Lissabon, sind einflussreiche Faktoren, welche die österreichische Debatte um Sicherheitspolitik maßgeblich beeinflussten. Während auf gesamtstaatlicher Ebene die Überlegungen zur Umfassenden Sicherheitsvorsorge, wie sie mit der SVD 2001 begonnen wurden, beeinflusst durch die internationale und europäische Diskussion fortgesetzt wurden, kam es auch innerhalb der genuin entwicklungspolitischen Strukturen der österreichischen Politik zu einer Weiterentwicklung des Sicherheitsaspektes in entwicklungspolitischen Strategien. Die Thematik, welche durch die eben erläuterten Konzepte der Umfassenden Sicherheit eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung errang, steht in Verbindung mit Kohärenz-Bestrebungen und strategischen Planungsprozessen, die am Anfang der 2000er Jahre auch mit einem Prozess des institutionellen Wandels in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einhergingen.

5 Institutioneller Wandel und neue Zielsetzungen der OEZA

5.1 Die Strukturen der OEZA

Um den entwicklungspolitischen Diskurs in Österreich zu verstehen und sich ein Bild von den (für *Versicherheitlichungstendenzen*) relevanten Akteuren zu machen, ist es wichtig, auch die strukturellen Hintergründe näher zu betrachten. Insbesondere für eine Analyse der Programmatik der OEZA ist es wichtig, die dahinterstehenden Akteure und deren Handlungsfelder zu kennen und im Kontext von *umfassender Sicherheit* ist eine Betrachtung der Zusammenarbeit und Kompetenzverteilung von relevanten Akteuren essentiell. Zudem sind die inhaltliche *Versicherheitlichung* der


Programmatik der OEZA und ihr institutioneller Wandel zwei parallel laufende Prozesse, die sich gegenseitig in verschiedener Art und Weise beeinflussen. Im folgenden Kapitel soll deshalb kurz auf einige wichtige Punkte in diesem Zusammenhang eingegangen werden und vor allem die Problematik des Akteurspluralismus in der österreichischen EZA sowie die Neuerung der Kompetenzverteilung und Zielsetzung durch das EZA-Gesetz aus dem Jahr 2002 bzw. seiner Novelle aus dem Jahr 2003 dargestellt werden.

In seiner Untersuchung der Entwicklung der OEZA seit ihren Anfängen in den 1950er Jahren stellt Gerald Hödl fest:

Seit es staatliche österreichische Entwicklungshilfe gibt, gibt es Klagen über unklare Kompetenzen, mangelnde Koordination und fehlende Konzepte. (Hödl 2004: 217)

Eine erste Antwort auf diese Problematik versuchte man 1974 wie erwähnt mit dem Entwicklungshilfegesetz zu finden, welches die ministerielle Kompetenz für die „Bilaterale Technische Hilfe“ zunächst im Bundeskanzleramt (BKA) zu verankern versuchte (vgl. Freudenschuß-Reichl 2008: 138). Diese Lösung war jedoch nicht von Dauer und in den darauffolgenden Jahrzehnten wechselte die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit mehrmals zwischen BKA und Außenministerium. In den 1990er Jahren begannen Initiativen, um das Gesetz von 1974 zu erneuern, jedoch verzögerten sich diese Pläne aufgrund mangelnder Einigkeit und anderer Ereignisse, wie dem EU-Beitritt Österreichs, der maßgeblichen Einfluss auf die entwicklungspolitische Ausrichtung des Landes hatte, und erst zur Jahrtausendwende fand das Bestreben seinen Weg zurück auf die politische Agenda (vgl. Obrovsky 2005: 124f).

5.1.1 Das EZA-Gesetz 2002– „Friede und menschliche Sicherheit“

Im Jahr 2002 kam es schließlich im österreichischen Parlament zur Verabschiedung  des neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (EZA-G), welches das Entwicklungshilfegesetz von 1974 außer Kraft setzte und einen Versuch darstellte, die Ziele, Prinzipien und Kompetenzen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit neu zu regeln.

Mit dem EZA-Gesetz wurden drei Hauptziele der österreichischen Entwicklungspolitik festgelegt, was sich, wie oben erläutert, bereits in den zuvor erschienenen Drei-Jahres-Programmen abgezeichnet hatte:

1. die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern durch Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, welche zu einem Prozess des nachhaltigen Wirtschaftens und des wirtschaftlichen Wachstums, verbunden mit strukturellem, institutionellem und sozialem Wandel führen soll,
2. die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, insbesondere durch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung, sowie
3. die Erhaltung der Umwelt und den Schutz natürlicher Ressourcen als Basis für eine nachhaltige Entwicklung. (Bundesgesetzblatt 2002: 259)

Wie unschwer zu erkennen ist, nimmt der Sicherheitsaspekt und das Thema „menschliche Sicherheit“ gleich hinter dem in der gesamten Gebergemeinschaft deklarierten entwicklungspolitischen Hauptziel der Armutsbekämpfung als Ziel 2 des EZA-Gesetzes eine prominente Rolle in der programmatischen Zielsetzung der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit Österreichs ein.

Der Frage, warum ausgerechnet das Konzept von „Human Security“ eine so prominente Stellung in der österreichischen Gesetzeslage zu Entwicklungspolitik einnehmen durfte, wird im Folgenden kurz nachgegangen. Sicherlich spiegelt die Verwendung des Konzeptes den bereits erwähnten internationalen Trend zur Konzentration auf menschliche Sicherheit seit Anfang der 1990er wider, welcher angesichts gewandelter Sicherheitsauffassungen für nationale entwicklungspolitische Strategien noch interessanter wurde:

For too long, the concept of security has been shaped by the potential for conflict between states. For too long, security has been equated with the threats to a country's borders. For too long, nations have sought arms to protect their security. (UNDP 1994: 3)

Seinen formellen Eingang in die internationale Diskussion um Sicherheits- und Entwicklungspolitik fand „Human Security“ (Menschliche Sicherheit) laut gängiger Meinung durch den Human Development Report von 1994 mit dem Titel *„New Dimensions of Human Security“*, in welchem wirtschaftliche, persönliche, gesundheitliche und politische Sicherheit, sowie Nahrungs- und Umweltsicherheit und die Sicherheit der Gemeinschaft als zentrale Elemente von menschlicher Sicherheit definiert wurden (UNDP 1994). Durch diese Kontextualisierung von

Sicherheit ist die Verbindungslinie zu Entwicklung bereits gegeben. Duffield, der menschliche Sicherheit als „*ability to enjoy complete, safe and fulfilled lives*“ definiert (Duffield 2006:12), sieht in dem Konzept gar die *Fusion* von Entwicklung und Sicherheit (ebd. 14).

Die Vielfältigkeit des Begriffes und sein interdisziplinärer Charakter erschweren eine genaue Definition bzw. Eingrenzung des Begriffes erheblich. Mary Kaldor, die gemeinsam mit KollegInnen in einer Studiengruppe ausführliche Überlegungen zum Thema „Human Security“ besonders im Bezug auf das Potential des Konzepts für die Europäische Union angestellt hat, sieht in der Diskussion um den Begriff eine Entwicklung von zwei großen Richtungen (vgl. Kaldor 2007:182f): Zum einen gebe es jene Auffassung von menschlicher Sicherheit, die das Konzept der traditionellen Auffassung von Sicherheit als Sicherheit von Staaten quasi als Gegenbegriff gegenüber stellt, da es auf die Sicherheit von Individuen oder Gemeinschaften abzielt bzw. „auf die alltägliche Unsicherheit der Menschen“ (Altvater 2007:45). Durch die Orientierung an den Bedürfnissen der Menschen, was Menschenrechte und menschliche Sicherheit inkludiert, erhält „Human Security“ einen universellen Anspruch (vgl. ebd. 43) und steht somit über staatlichen Sicherheitsansprüchen. Eine zweite Sichtweise, die unter anderem in dem Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan von 2005 mit dem Titel „*In Larger Freedom*“ zum Ausdruck kommt, ist jene, dass verschiedene Auffassungen von Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung miteinander eng verbunden sind (vgl. Kaldor 2007: 183): „*The notion of larger freedom also encapsulates the idea that development, security and human rights go hand in hand.*“ (Annan 2005: 5)

Für die Europäische Union birgt der Begriff insofern großes Potential, als die ihm zu Grunde liegenden Prinzipien in Verbindung mit dem von der EU angestrebten Multilateralismus, zur Stärkung der „*Soft Power*“ der Europäischen Union beitragen⁵. *Soft Power* – also die Fähigkeit andere durch ko-optive Mittel so zu beeinflussen, dass sie freiwillig die erwünschten Ziele verfolgen – ist ein Feld, in welchem Europa zur Zeit der größte Konkurrent der USA ist (vgl. Nye 2010: 49; 79). Im Gegensatz zu militärischer und ökonomischer Macht („*Hard power*“), welche der Durchsetzung von Interessen durch Zwang dienen, basiert die „weiche Macht“ in der internationalen

⁵ Das Konzept von „*Soft Power*“ geht auf den US-amerikanischen Politologen Joseph S. Nye Jr. zurück, der den Begriff als Ergänzung zu militärischer und ökonomischer Macht in den 1990er Jahren einführte. (vgl. Nye 2004, Nye 2010)

Politik vor allem auf den Werten einer Organisation oder eines Landes, der Vorbildwirkung, welche diese bei der Umsetzung ihrer Politiken ausüben, sowie auf ihren außenpolitischen Beziehungen (Nye 2004: 8). Die dem Konzept „*menschlicher Sicherheit*“ zu Grunde liegenden Prinzipien wie die Vorrangstellung der Menschenrechte, die Notwendigkeit legitimer politischer Autorität, der *bottom-up*-Ansatz und der Anspruch einer multilateralen bzw. globalen Umsetzung könnten das Bild der EU als positive Kraft in der Weltpolitik stärken. Zudem lassen sich mit der Betonung des *menschlichen* Faktors hinter (Un)Sicherheit außenpolitische Ansprüche plausibler argumentieren und positionieren die EU als moralische Autorität.

Neben der Orientierung an diesem gesamteuropäischen Ansatz wird für Österreich der Begriff menschlicher Sicherheit insbesondere durch die zentrale Stellung der Menschenrechte interessant. Österreichische Außenpolitik ist seit langem durch eine besondere Schwerpunktsetzung im Bereich der Menschenrechte geprägt und der Einbau des Konzepts menschlicher Sicherheit scheint eine ideale Verbindung zwischen dem neuen Sicherheitsaspekt der EZA und dem Schwerpunkt der Förderung der Menschenrechte darzustellen. Die Aufnahme des „*Human Security*“-Konzepts in Ziel 2 des EZA-Gesetzes kann somit als Weiterführung des Menschenrechtsnarrativs in der OEZA gesehen werden.

Ein weiterer Grund für die prominente Rolle dieses Konzepts im gesetzlichen und programmatischen Rahmen der OEZA ist wohl auch die Tatsache, dass Österreich in den Jahren 2002 / 2003 den Vorsitz im 1999 gegründeten *Human Security Network* inne hatte, von welchem es auch Gründungsmitglied war. Dieser Zusammenschluss verschiedener AußenministerInnen, welcher es sich auf die Fahnen geheftet hat, das Konzept von menschlicher Sicherheit und die neuen Zugänge zu Problemstellungen, die damit einhergehen, in nationalen und internationalen Politiken einzuführen, ist maßgebend für die Richtung der Debatten um das Thema in der österreichischen Politik.

Der Zugang des HSN zum Konzept menschlicher Sicherheit erfolgt eher über ein enges Verständnis, welches sich v.a. auf die Aspekte der „Freiheit von Angst (*Freedom from fear*)“ konzentriert – also die Abwesenheit physischer Gewalt vor allem im Konfliktkontext (vgl. Debiel/Werthes 2006: 15). Dazu kommt die auch in Österreich stark vertretene Hervorhebung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit

und Demokratie. Während seines Vorsitzes im HSN konzentrierte sich Österreich vor allem auf die Themen „Menschenrechtsbildung“ und „Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten“, was sich auch in der Programmatik der OEZA, wie u.a. im Dreijahresprogramm von 2003 festgeschrieben, wiederfindet (vgl. bmeia.gv.at; BmaA 2003). Diese Themenbereiche beinhalten hohe moralische Ansprüche, die auch für einen Kleinstaat wie Österreich durchaus das Potential bergen, seine „Soft Power“ durch eine Profilbildung in diesen moralisch sehr geladenen Themenbereichen zu stärken.

5.1.2 Gründung der ADA – Neuer Akteur, neue Aufgabenverteilung

Neben den neuen Zielsetzungen der OEZA wurde mit dem EZA-Gesetz 2002 auch die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit neu geregelt. Zunächst wurde die Verantwortlichkeit für entwicklungspolitische Aufgaben beim Außenministerium festgelegt. Angesichts gestiegener internationaler Anforderungen an die Effizienz, Effektivität und Professionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit, struktureller Herausforderungen der EU-Kooperation sowie einem wachsenden Bedarf an Umsetzungskapazitäten und einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, wurde das Gesetz bereits 2003 novelliert und die rechtliche Basis für die Gründung der österreichischen Entwicklungsagentur, der Austrian Development Agency, geschaffen (vgl. DAC 2009: 46; RH 2009: 3).

Die Gründung einer eigenen Entwicklungshilfeagentur ist nur eine von mehreren Möglichkeiten, welche der internationalen Gebergemeinschaft angesichts gestiegener Herausforderungen in der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen. Unterschieden werden können diese institutionellen Optionen hauptsächlich an dem Grad der Einbindung in das jeweilige Außenministerium und die Ausprägung der dezentralen Strukturen (vgl. Linhart 2008:204). Ein Vorteil des Kompetenzverbleibs für EZA im Außenministerium ist sicherlich die verstärkte Abstimmung zwischen außen- und entwicklungspolitischen Aktivitäten. Andererseits sieht Linhart bei einem Verbleib der entwicklungspolitischen Verantwortung in ministeriellen Strukturen die Gefahr, dass diese, anders als in einer eigenständigen Entwicklungsagentur, mit den für Ministerien typischen administrativen und bürokratischen Hürden verbunden ist und es somit an der notwendigen Flexibilität und Expertise mangeln würde (vgl. Linhart 2008: 206). Im österreichischen Fall

wurde die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit nicht komplett ausgelagert und es sollte zu einer Art Arbeitsteilung zwischen Außenministerium und der, wie in der Novelle des EZA-Gesetzes beschlossen, Anfang 2004 gegründeten Austrian Development Agency (ADA) kommen.

Die ADA ist eine gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Eigentümer der Bund (Außenministerium) ist und die für die operativen Aufgaben, sprich die Umsetzung der bilateralen Programme und Projekte zuständig ist (vgl. Mair 2006: 129). Anders als zum Beispiel die deutsche Entwicklungsagentur GIZ (vormals GTZ) ist die ADA keine Durchführungsorganisation im herkömmlichen Sinne, sondern vor allem für die Verwaltung österreichischer Agenden bei der Programm- und Projekthilfe (inklusive inhaltlicher Arbeit) zuständig (vgl. Khittel/Pospisil 2006: 70). Ihr kommt auch eine wichtige Aufgabe bei der Formulierung der Programmatik der OEZA, welche vorwiegender Untersuchungsgegenstand einer *Versicherheitsleistung* der Entwicklungspolitik ist, zu.

Die allgemeine Zuständigkeit für die grundlegende strategische Ausrichtung der Entwicklungsarbeit und für die Koordination der gesamten entwicklungspolitischen Leistungen des österreichischen Staates behält die Sektion VII des Außenministeriums für „Entwicklungszusammenarbeit sowie Kooperation mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten“. Zudem obliegt dieser weiterhin die Festlegung der inhaltlichen und geographischen Schwerpunkte (vgl. Mair 2006: 125f). Nach Absprache mit der ADA und dem Beirat für Entwicklungspolitik, sowie in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) muss die Sektion VII des Außenministeriums entsprechend der Bestimmungen des EZA-Gesetzes ein Drei-Jahres-Programm der Entwicklungspolitik erstellen, welches von der Bundesregierung beschlossen und vom Nationalrat zur Kenntnis genommen werden muss (vgl. Bundesgesetzblatt 2003: 9). Der parlamentarische Unterausschuss für Entwicklungszusammenarbeit hat in dieser Phase die Möglichkeit, Anmerkungen bezüglich des Programms zu machen, wobei selbst der DAC-Prüfbericht von 2008 feststellt, dass die Debatte zum Thema Entwicklungszusammenarbeit im österreichischen Parlament äußerst beschränkt ist und Fragen der Entwicklungspolitik oder Entwicklungsfinanzierung keine Priorität in der politischen Tagesordnung haben (vgl. DAC 2009: 22).

Das Drei-Jahres-Programm der Entwicklungspolitik, welches trotz seines Namens jährlich fortgeschrieben wird, stellt den strategischen Rahmen für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit dar und legt unter anderem die geographischen und thematischen Schwerpunkte fest. Außerdem widmet es sich der Kooperation mit

internationalen Organisationen, wie z.B. der EU und den VN (vgl. Mair 2006: 133). Neben thematisch fokussierten Strategiepapieren, welche für die OEZA veröffentlicht wurden, stellen daher die Dreijahresprogramme einen wichtigen Untersuchungsrahmen für eine Analyse des Sicherheitsaspektes dar und auf deren Inhalte wird in späterer Folge zurückgegriffen.

Für die eigentliche Umsetzung der Projekte sind Umsetzungsorganisationen verantwortlich, die von der ADA durch Ausschreibungen oder Antragsverfahren ausgewählt werden. Dabei handelt es sich oft um österreichische NGOs, jedoch können auch Unternehmen, internationale Organisationen oder Regierungsstellen in den Partnerländern mit der Umsetzung von Projekten beauftragt werden (vgl. Obrovsky 2009: 87). Dieser operative Teil der EZA, der oft auch als bilaterale (technische) Hilfe bezeichnet wird, stellt jedoch nur einen geringen Bestandteil der als *Official Development Aid* (ODA) bezeichneten österreichischen finanziellen Gesamtleistungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit dar. Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung der ADA fielen dieser im Jahr 2010 insgesamt lediglich 11,48% der gesamten ODA zu, wobei nur 10,32% in ihr operatives Budget einfließen (der Rest sind Verwaltungskosten). Das folgende Kapitel soll einen Überblick über andere öffentliche Akteure geben, die ebenfalls an der staatlichen österreichischen Entwicklungspolitik beteiligt sind und zum Teil auch für die Ausrichtung des sicherheitspolitischen Diskurses maßgeblich sind.

5.2 Österreichischer Akteurspluralismus

Nachdem Kapitel 5.1.2 mit dem BmeiA und der ADA die Kernakteure der OEZA vorgestellt hat, soll das folgende Kapitel einen Überblick über die Situation der EZA auf gesamtstaatlicher Ebene bieten. Diese Betrachtung ermöglicht ein genaueres Bild vom Zustand und den Eigenheiten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zu erhalten, um so in weiterer Folge die programmatischen und inhaltlichen Aspekte der OEZA vor ihrem Hintergrund besser verstehen zu können. Eine Untersuchung der in die Entwicklungspolitik Österreichs involvierten Akteure ist insbesondere auch deswegen wichtig, weil angesichts der aufkommenden Konzepte der umfassenden Sicherheit sowie dem Anspruch auf einen „Whole-of-Government-Approach“ eine Koordinierung dieser Akteure auf gesamtstaatlicher Ebene notwendig wird.

Parallel zu den neu entstandenen Konzepten von umfassender Sicherheit, welche alle möglichen Aufgabenbereiche des Staates als Teil einer präventiven Sicherheitspolitik sehen, hat das Entwicklungshilfe-Gesetz von 2002/2003 hinsichtlich der Definition von Entwicklungspolitik ebenfalls einen interessanten Schritt in Richtung eines gesamtstaatlichen Ansatzes gemacht. Paragraph 1, Absatz 2 des Gesetzes lautet nämlich:

§ 1 (2) Entwicklungspolitik hat alle Maßnahmen des Bundes zu umfassen, die geeignet sind, die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern oder eine Beeinträchtigung dieser Entwicklung hintanzuhalten; sie umfasst insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit. (Bundesgesetzblatt 2003: 6)

Diese gesetzlich festgelegte Norm ist tatsächlich beachtlich, da sie Entwicklungspolitik als gesamtstaatliche Aufgabe sieht und ähnlich wie die neuen Sicherheitsstrategien, die zuvor erläutert wurden, auch andere Ressorts bei der Umsetzung von „Maßnahmen“ zur Erreichung entwicklungspolitischer Zielsetzungen mit einbezieht. Allerdings geht aus dem EZA-G nicht klar hervor, was genau alles unter „Maßnahmen“ zu verstehen ist, bzw. theoretisch alles darunter fallen könnte (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 35). Zudem widerspricht § 28 des EZA-Gesetzes (Novellierung 2003) diesem Paragraphen insofern, als er feststellt, dass das vorliegende Gesetz die Kompetenz der zuständigen BundesministerInnen (abgesehen von jene/m des BmeiA) nicht berühren würde (Bundesgesetzblatt 2003: 6). Somit ist das Problem der unterschiedlichen Interessen und damit Politikausrichtung verschiedener Ressorts ungelöst und es bleibt vorerst unklar, was das Wort „umfassen“ in § 1 (2) genau zu bedeuten hat (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 35).

Zur tatsächlichen Involvierung verschiedener Akteure in die OEZA bietet die, dem DAC-Prüfbericht von 2008 entnommene und aktualisierte Abbildung 3 einen ersten Überblick.

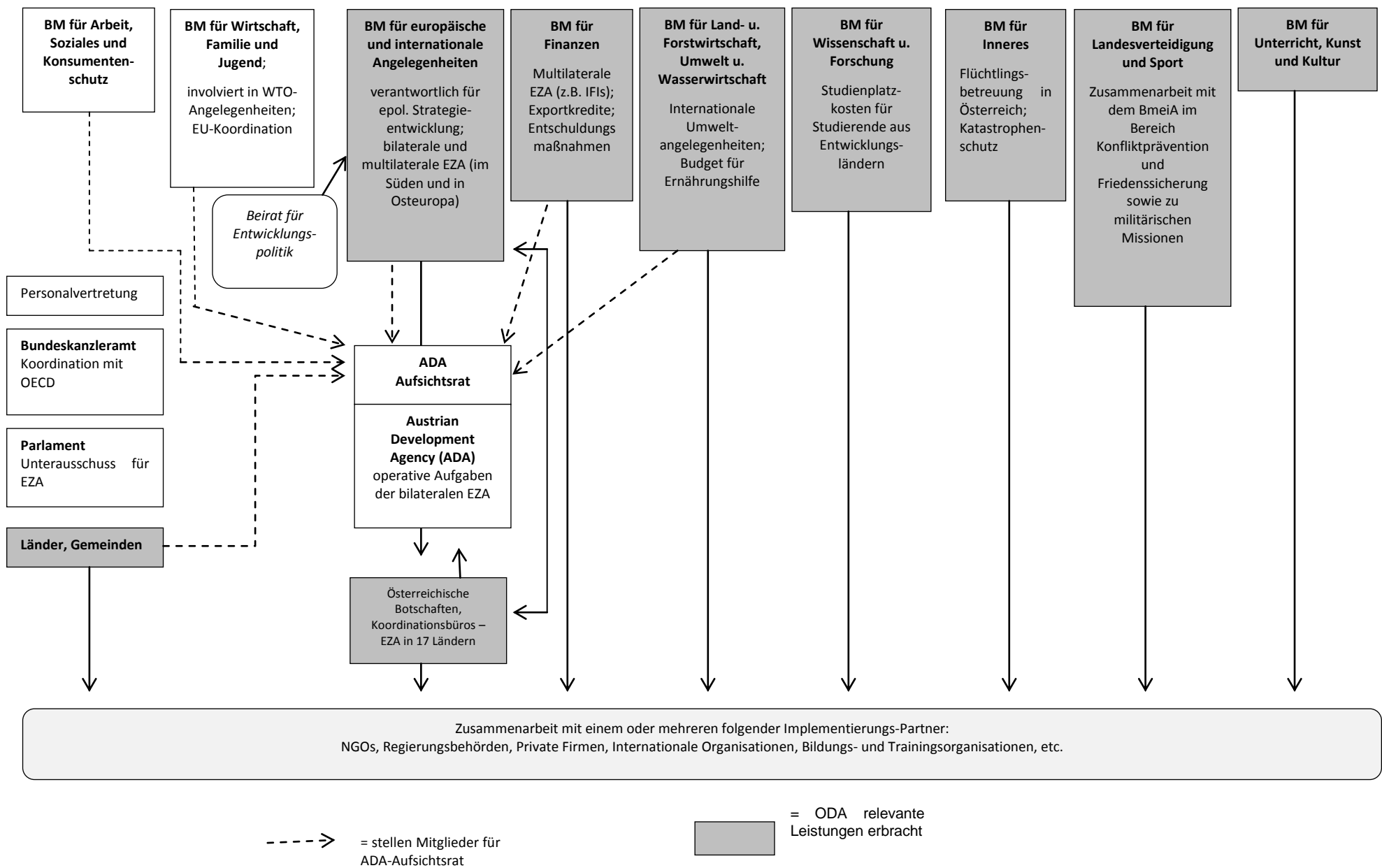


Abbildung 3: Das System österreichischer entwicklungspolitischer Akteure (Quelle: DAC 2009: 23; Übersetzung/Aktualisierung C.E.)

Die Problematik der Fragmentierung des österreichischen entwicklungspolitischen Systems lässt sich anhand dieser Darstellung unschwer erkennen. Während laut dem EZA-Gesetz die endgültige Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit beim Außenministerium und der ihm unterstellten ADA liegt, sind tatsächlich eine Vielzahl anderer Ministerien in entwicklungspolitische Agenden involviert und deren Leistungen fließen in die offiziellen Entwicklungshilfeleistungen des Staates ein. Wie gravierend diese Tatsache sich auf das entwicklungspolitische Gesamtbudget, welches in Form der *Official Development Aid* (ODA) jährlich an das DAC gemeldet wird, ist, kommt am deutlichsten bei einer Betrachtung der Finanzierungsquellen der österreichischen ODA zu Tage (Abbildung 4):

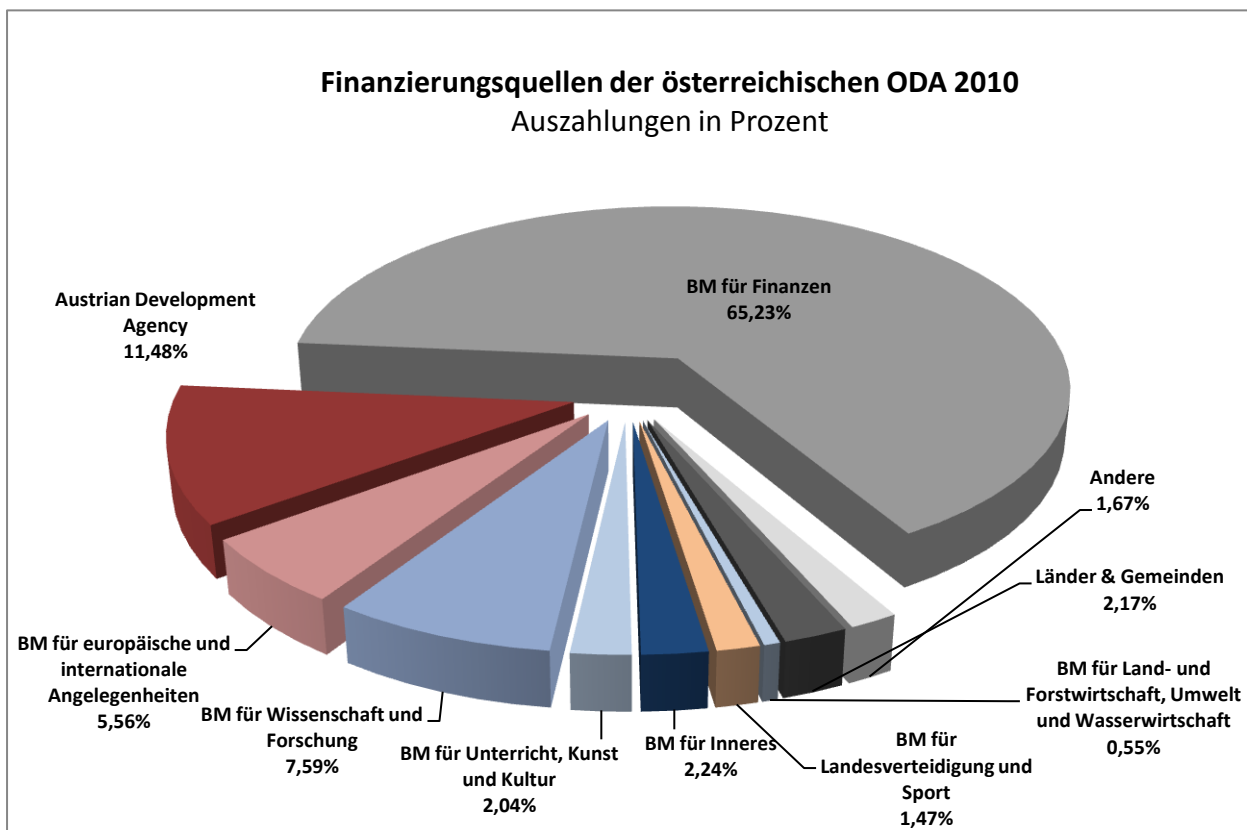


Abbildung 4: Finanzierungsquellen der österreichischen ODA 2010 (Quelle: OEZA 2011: 2)

Was aus der Betrachtung von Abbildung 4 hervorgeht, sind die strukturellen und finanziellen Defizite der OEZA. Obwohl die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit wie erwähnt theoretisch beim Außenministerium und seiner Durchführungsorganisation ADA liegt, sind die finanziellen Anteile dieser Akteure am gesamten entwicklungspolitisch relevanten Budget Österreichs nur

relativ gering. Zwar wurde mit dem EZA-G 2002 die Zuständigkeit für die *Koordination* der Entwicklungshilfe beim Außenministerium festgelegt – das heißt alle Leistungen des österreichischen Staates, die dem DAC als ODA gemeldet werden, müssen vom Außenministerium einer Überprüfung hinsichtlich der Ziele und Prinzipien der österreichischen EZA und deren Leitlinien unterzogen werden (vgl. Bundesgesetzblatt 2002: 262). Die Höhe der tatsächlichen gestaltbaren Mittel der OEZA, also die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, vor allem in Form von Programm- und Projekthilfe, zeugen allerdings von einer chronischen Unterfinanzierung der österreichischen Entwicklungspolitik (vgl. Obrovsky/Raza 2012: 15). Angesichts dieser Tatsache werden Aspekte der *Wirksamkeit* von EZA-Maßnahmen immer wichtiger, was in der Bekenntnis Österreichs zu den Prinzipien der Pariser Deklaration aus dem Jahr 2005 zum Ausdruck kommt (siehe Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, auf welche auch in Kapitel 6.3 näher eingegangen wird).

Für eine nähere Erläuterung der finanziellen Gesamtsituation der OEZA, ODA-Meldepraktiken der Geberländer und finanzieller Verpflichtungen Österreichs im Bereich der EZA bietet diese Arbeit ab Seite 62 einen Exkurs zum Thema Entwicklungsfinanzierung.

Exkurs: Entwicklungsfinanzierung

Official Development Aid

Die ODA-Quote (Anteil der Offiziellen Entwicklungshilfe am BNE) ist seit dem Beschluss des 0.7%-Ziels der Vereinten Nationen in der Generalversammlung 1970 (siehe auch unten) der wichtigste Teil der DAC-Statistik und dient dem Vergleich der Entwicklungshilfe-Leistungen der internationalen Geber-Gemeinschaft (vgl. Obrovsky 2009: 76).

Das Entwicklungshilfekomitee (DAC) der OECD definiert *ODA* – also öffentliche Entwicklungshilfe – als all jene Mittelflüsse, welche in Länder und Regionen fließen, welche auf der DAC Liste von ODA-Empfängern stehen bzw. an multilaterale Entwicklungsorganisationen. ODA-Leistungen müssen

1. von staatlichen Stellen (einschließlich Bundes- und Landesregierung, Gemeinden und öffentliche Gebietskörperschaften) bereitgestellt werden.
2. dem Zweck der wirtschaftlichen Entwicklung und Verbesserung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern dienen und zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden (Zuschusselement von mindestens 25%).

Das DAC hat Richtlinien entwickelt, was als ODA anrechenbar ist und diese werden kontinuierlich weiterentwickelt, um größtmögliche Einheitlichkeit und Genauigkeit bei der Darstellung der Geberleistungen zu gewährleisten. Vor allem in Themenfeldern, deren ODA-Relevanz fragwürdig ist, bemüht sich das DAC die Richtlinien klar zu machen. Unter solch grenzwertige Themenfelder fallen zum Beispiel:

- **Militärische Hilfe:** Militärische Ausrüstung oder Leistungen sind prinzipiell nicht als ODA anrechenbar. Sollten militärische Kräfte für die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe oder Entwicklungshilfeleistungen verwendet werden, so sind diese Kosten allerdings schon anrechenbar.
- Die meisten **Peacekeeping**-Aufgaben sind entsprechend der Richtlinien für militärische Leistungen von der ODA-Anrechenbarkeit ausgeschlossen. Eine Ausnahme besteht jedoch für gewisse Aktivitäten während UN-Peacekeeping-Operationen in den Bereichen Menschenrechte, Wahlbeobachtung, Reintegration von Ex-KombatantInnen, Wiederaufbau, Beobachtung und Training von Verwaltungsorganen einschließlich Zoll- und Polizeiwesen, Beratung zur ökonomischen Stabilisierung, Repatriierung und Demobilisierung von Soldaten, Waffenbeseitigung und Mienenräumung. Ähnliche Aktivitäten können auch außerhalb von UN Friedensmissionen als ODA angerechnet werden. Wichtig ist jedoch, dass sie entwicklungsfördernden und nicht militärischen Zwecken dienen.

Quelle: www.oecd.org/dac [24.04.2012]

Finanzielle Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit in Österreich

Verschiedene öffentliche Stellen und Ministerien haben Anteil an den öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen des österreichischen Staates (siehe Abbildung 4). Unter die Leistungen, welche schlussendlich als ODA dem DAC gemeldet werden, fallen auch Leistungen, die ursprünglich nicht unbedingt dem klar definierten Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit gedient haben, sondern erst im Nachhinein aufgrund der ODA-Anrechenbarkeitskriterien eingerechnet wurden. Unter öffentliche Entwicklungshilfe fallen sowohl bilaterale und multilaterale Mittel, sowie Zuschüsse und Kredite, welche zu vergünstigten Bedingungen vergeben werden müssen. Einen großen Anteil an der Gesamt-ODA Österreichs haben aber vor allem **Entschuldungsmaßnahmen**, wie sie 1996 durch

eine Initiative der Weltbank und des IWF zur Schuldenreduktion von Entwicklungsländern eingeleitet wurden und im Pariser Club, einem internationalen Gremium, welches sich mit Fragen der Umschuldung und des Schuldenerlasses beschäftigt, beschlossen werden. Es handelt sich dabei um Schuldenerleichterungen durch Zinssatzreduktionen bis hin zur gänzlichen Streichung von Schulden gegenüber Entwicklungsländern (vgl. RH 2009: 10). Der hohe Anteil an Entschuldungsmaßnahmen an den gesamten ODA-Leistungen Österreichs ist immer wieder Ziel von Kritik sowohl von Seiten der entwicklungspolitischen Szene (Zivilgesellschaft) als auch von außen (siehe DAC-Prüfberichte).

Österreich hat sich, ähnlich wie viele andere Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, u.a. im Rahmen der Millenniums Entwicklungsziele zu dem „**0,7% Ziel**“ verpflichtet, das heißt, dass eine ODA-Quote von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) bis zum Jahr 2015 erreicht werden soll. Die EU hat dazu auch auf europäischem Level durch den Rat von Barcelona im Jahr 2002 eine Finanzierungsschiene festgelegt, welche sicherstellen sollte, dass bis 2015 die EU-Mitgliedsstaaten 0,7% ihres BNE für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen. Demnach sollten bis 2006 mindestens 0,33% des BNE und bis 2010 gemäß einer internen EU-Einigung 0,51% des BNE als öffentliche Entwicklungshilfe geleistet werden. Mit einer ODA-Gesamtleistung von 0,32% des BNE im Jahr 2010 hat Österreich diese quantitativen Zwischenziele bei weitem verfehlt, obwohl sich die Regierung in ihrem Regierungsprogramm von 2008 nochmals klar zur Erreichung des Zieles und zu den dafür notwendigen „finanziellen Anstrengungen“ bekannt hatte (Regierungsprogramm 2008: 235). Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2008 wird (nicht nur in Österreich) als Begründung für die Einbußen und mangelnde Zielverfolgung bei der Entwicklungsfinanzierung genannt.

Tabelle 1: Entwicklungen der ODA Österreichs (Quelle: www.entwicklung.at)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Gesamt-ODA												
In Mio. Euro	477	707	552	447	545	1.266	1.194	1.321	1.188	820	912	796
ODA Quote (ODA in % des BNE)												
	0,23	0,34	0,26	0,20	0,23	0,52	0,47	0,50	0,43	0,30	0,32	0,27

* Zahlen von 2011 sind vorläufige ODA-Meldungen Österreichs, Quelle: Obrovsky 2012: 76

Die Entwicklung der Gesamt-ODA-Zahlen lässt sich deutlich aus dem Verlauf der Entschuldungsmaßnahmen ableiten—in den Jahren 2005 bis 2007 stiegen Schuldenreduktionen massiv an und machten im Jahr 2007 52% der Gesamt-ODA aus, was eine noch nie dagewesene Situation für einen DAC-Geber darstellt (vgl. DAC 2009:12). Dahinter steht ein „Trick“ in der Meldepraxis Österreichs, welches die Entschuldungsmaßnahmen für Nigeria, die 2005 im Pariser Klub vereinbart wurden, auf 2007 verschoben hatten und damit seine ODA-Zahlen massiv beeinflusst hatte. An dieser Praxis kritisiert das DAC, dass diese Einrechnung von Entschuldungsmaßnahmen zwar nicht den ODA-Richtlinien widersprechen würde, jedoch die Vergleichbarkeit Österreichs mit anderen Gebern massiv beeinflusse (vgl. DAC 2009: 12). Zudem lässt ein Blick auf die Gesamt-ODA-Zahlen erkennen, dass Österreich aufgrund des Rückgangs bei den möglichen Schuldenreduktionen massive Einbrüche der Gesamt-ODA hinnehmen muss und ein Erreichen der finanziellen Verpflichtungen in Form des 0,7%-Ziels bis 2015 scheinbar in weite Ferne gerückt ist.

Ein wichtiger Aspekt in der Diskussion um die öffentliche Finanzierung von Entwicklungszusammenarbeit ist die mangelnde Wahrnehmung letzterer in der Öffentlichkeit. Sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf politischer Ebene nimmt Entwicklungszusammenarbeit nur einen sehr geringen bis gar keinen öffentlich wahrgenommenen Stellenwert ein, was das Thema zu politischem „Kleingeld“ werden ließ (Stachel 2011:6) und Mahnungen des DAC bzw. von Seiten der Zivilgesellschaft erhalten keine gebührende Aufmerksamkeit. Die entwicklungspolitischen SprecherInnen der beiden Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP hatten aus diesem Grund auch nicht geschafft, ihre Proteste gegen die Kürzungen des Budgets für Entwicklungszusammenarbeit für die kommenden Jahre durchzusetzen (vgl. Vass 2011: 11).

Der geringe Stellenwert der Entwicklungszusammenarbeit in der politischen Diskussion steht nach Meinung zivilgesellschaftlicher VertreterInnen, aber auch nach Erkenntnis des DAC Prüfberichtes, in starkem Gegensatz zu einer ausgeprägten gesellschaftlichen Unterstützung für Entwicklungsanliegen und einem hohen karitativen Spendenlevel in Österreich. Laut einer Umfrage von GfK Austria aus dem Jahr 2007, auf welche der DAC-Prüfbericht 2008 Bezug nimmt, wären 77% der ÖsterreicherInnen der Meinung, dass es wichtig ist, den Armen in den Entwicklungsländern zu helfen (vgl. DAC 2009: 29). Diese Form der gesellschaftlichen Unterstützung schlägt sich jedoch nicht in der Politik nieder und es sind vor allem die zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. NGOs, welche öffentlichkeitswirksames Lobbying für das Thema betreiben.

Hauptbestandteile der österreichischen ODA 2010

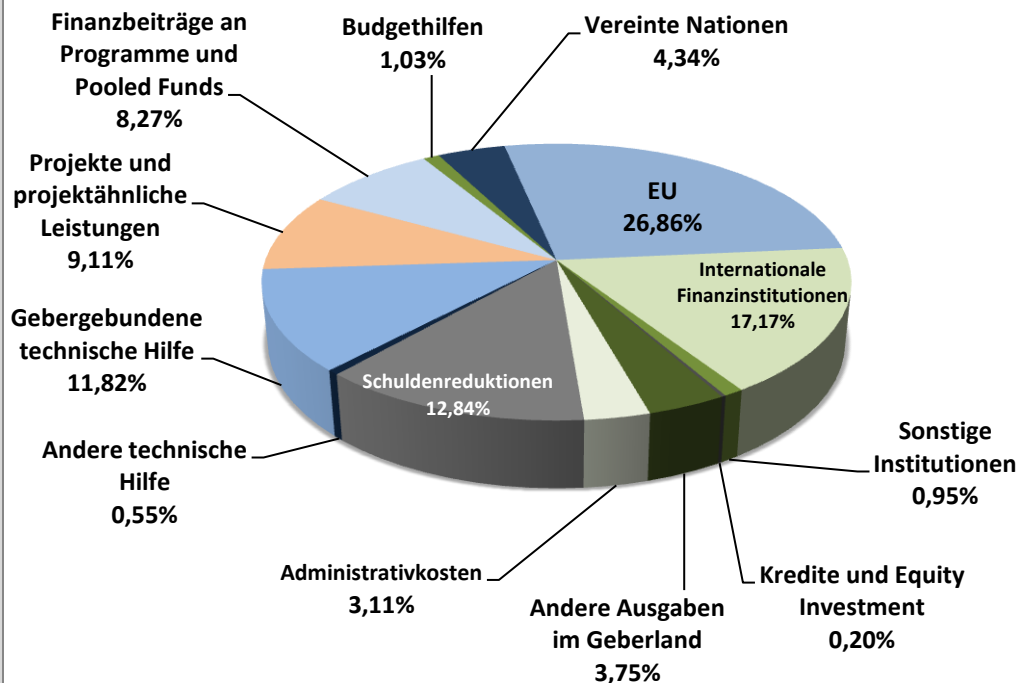


Abbildung 5: Graphische Darstellung der Hauptbestandteile der österr. ODA 2010 (Quelle: OEZA 2011: 1)

Bei einer Analyse der Hauptbestandteile der Österreichischen ODA-Zahlen für das Jahr 2010 (die aktuellsten verfügbaren Zahlen), zeigt sich erneut, dass **Schuldenreduktionen** den größten Anteil der **bilateralen ODA** Österreichs darstellen und alleine fast 13% der Gesamt-ODA ausmachen.

Unter die „**Gebergebundene technische Hilfe**“, welche die Bereitstellung und Entwicklung von Humanressourcen umfasst, werden auch die (oben bereits erwähnten) indirekte Studienplatzkosten in Österreich eingerechnet. Darunter fallen aber zum Beispiel auch ODA-anrechenbare Kosten für die Entsendung von Angehörigen des BMLVS. (vgl. Obrovsky 2012: 80)

Die „klassische Entwicklungszusammenarbeit“ in Form von Projekten und Programmansätzen, fällt unter die Kategorie „**Projekte und projektähnliche Leistungen**“, was anteilmäßig erst Platz 3 bei den bilateralen Leistungen ausmacht.

Tabelle 2: Hauptbestandteile der österr. ODA 2010 in Zahlen (Quelle: OEZA 2011: 1)

	Mio. Euro	in %		Mio. Euro	in %
Bilaterale ODA	462,39	50,68			
Zuschüsse	460,58	50,48	Budgethilfen	9,40	1,03
			Finanzbeiträge an Programme und Pooled Funds	75,44	8,27
			Projekte und projektähnliche Leistungen	83,15	9,11
			Gebergebundene technische Hilfe	107,84	11,82
			Andere technische Hilfe	5,03	0,55
			Schuldenreduktionen	117,11	12,84
			Administrativkosten	28,41	3,11
			Andere Ausgaben im Geberland	34,20	3,75
Kredite und Equity Investment	-1,8	-0,20			
Multilaterale ODA	449,97	49,32	Vereinte Nationen	39,62	4,34
			EU	245,06	26,86
			Internationale Finanzinstitutionen	156,61	17,17
			Sonstige Institutionen	8,67	0,95
Gesamte ODA	912,35	100,00			
0,32 % des BNE					

Alle Leistungen, die bestimmte Programme auf multilateraler Ebene finanzieren, zählen zu „**Finanzbeträgen zu Programmen und Pooled Funds**“ und machten 2010 8,27 Prozent der Gesamt-ODA Österreichs aus.

Ausgaben im Rahmen von Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit und Mittel, welche ins österreichische Asylwesen investiert werden, fallen unter „**Andere Ausgaben im Geberland**“.

Bei den **multilateralen ODA-Leistungen** sind Österreichs Beiträge zur Entwicklungszusammenarbeit der EU, welche einerseits Beiträge zum EU-Budget, andererseits zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), aus dem die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten finanziert wird, enthält, seit 2006 massiv angestiegen. Das spiegelt die allgemeine Tendenz der zunehmenden Orientierung der OEZA an der EU-Entwicklungszusammenarbeit wider.

Wie aus den Darstellungen hervorgeht sind als Mittel für die gestaltbare tatsächliche Entwicklungszusammenarbeit, deren Akteure vorwiegend das BmeiA und deren Durchführungsorganisation ADA sind, lediglich 9,11 % der gesamten ODA veranschlagt worden. Diese Mittel werden zu 80 % für Programme und Projekte in den Schwerpunktregionen, Partnerländern und Sonderprogrammländern der OEZA ausgegeben (siehe dazu Kapitel 7.1) (Obrovsky 2012: 85).

Das Fazit des DAC-Prüfberichts von 2008 ist, dass die öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen Österreichs unter dem Durchschnitt von vergleichbar wohlhabenden Ländern (wie z.B. Schweden, Dänemark oder Belgien) liegen würden (insbesondere wenn man die Entschuldungsmaßnahmen herausrechnet), was das Profil Österreichs in der Geberlandschaft und im nationalen Policy Dialog schwächen würde. Es sei daher notwendig, dass Österreich seine Programm- und Projekthilfe und seine multilaterale Hilfe erhöht, um seinen Verpflichtungen und Bekenntnissen nachzukommen und die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern zu erhöhen (vgl. DAC 2009: 40).

Quellen: DAC 2009, Obrovsky 2003, Obrovsky 2009, Obrovsky 2012, Picker 2009, RH 2009

Ein weiterer Aspekt, welcher insbesondere auch für das Konzept Umfassender Sicherheitsvorsorge und für jegliche Art gesamtstaatlicher Herangehensweisen von entscheidender Bedeutung ist, ist das Thema politischer Kohärenz bzw. *Policy Coherence for Development*. In seinem Vorwort zum Dreijahresprogramm der OEZA für 2010 bis 2012, das ganz im Zeichen der internationalen Finanzkrise und den damit einhergehenden Budgetkürzungen stand, formuliert Außenminister Michael Spindelegger den Fokus auf Politikkohärenz folgendermaßen:

Die Erfüllung der entwicklungspolitischen Ziele ist eine Aufgabe der gesamten Bundesregierung, die ich gemeinsam mit meinen Kollegen auf der Regierungsbank angehen will. (BmeiA 2010a: 3)

Das Konzept der entwicklungspolitischen Kohärenz, das hinter dieser Aussage steht und welches in seiner Bedeutung eine „fundamentale Repolitisierung“ der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet (Obrovsky/Schlögl 2011: 5), betrifft auch maßgeblich das Zusammenspiel von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik und soll im Folgenden näher betrachtet werden.

5.3 Politische Kohärenz (im Interesse der Entwicklung?)

Das Konzept von *Policy Coherence for Development (PCD)* („Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“) ist im letzten Jahrzehnt vor allem im europäischen Raum zu einem prominenten und ambitionierten Politikansatz geworden, der sich in zahlreichen Grundsatzdokumenten der Europäischen Union wiederfindet. Auch die OECD ist in den letzten Jahren zu einem Vorreiter bei der Förderung dieses Konzeptes geworden.

Kurz zusammengefasst bedeutet PCD, dass andere Politikbereiche bei ihren Aktivitäten die Ziele von Entwicklungspolitik berücksichtigen sollen und Negativfolgen auf diese Ziele verhindert werden sollen. Die ausführlichere Definition von PCD im entsprechenden Dokument der OECD, auf welches sich die OEZA und somit auch die vorliegende Arbeit stützt, lautet folgendermaßen:

Policy coherence for development means working to ensure that the objectives and results of a government's (or institution's) development policies are not undermined by other policies of that government (or institution), which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives, where feasible. (OECD 2005: 28)

Dieses Konzept baut die OECD in ihre Politik ein und achtet auch bei den regelmäßigen Leistungsüberprüfungen ihrer Mitgliedsstaaten (*Peer Reviews*) auf deren Kohärenzbemühungen, wobei sie hier lediglich an die Regierungen appellieren kann, ihre Anstrengungen für PCD zu verbessern und über keine Mittel zur Durchsetzung verfügt (vgl. Obrovsky 2008: 41f). Die Argumente für ein verstärktes Augenmerk auf PCD passen sich dabei der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion an, welche eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung entwicklungspolitischer Maßnahmen anstreben. Das heißt, das Bemühungen für Politikkohärenz weniger mit moralischen Argumenten, als vielmehr im Sinne einer gesteigerten Verwaltungseffizienz und besserer Harmonisierung begründet werden (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 12).

Im rechtlichen Rahmen der Europäischen Union wurde schon im Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft (EGV) versucht, der PCD-Agenda eine Rechtsgrundlage zu geben. Der damalige Artikel 177, welcher einen Passus zu entwicklungspolitischer Kohärenz enthielt, wurde im „Vertrag von Lissabon“ der Europäischen Union mit Artikel 188d weitergeführt und man bekannte sich somit zu der verstärkten Dynamik von PCD auf europäischer Ebene (Obrovsky/Schlögl 2011: 25):

Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung. (EU 2007: 93).

Das Problem mit diesem Kohärenzgebot für die Europäische Gemeinschaft ist neben seiner relativ breiten und somit unkonkreten Formulierung allerdings auch sein Rechtscharakter, welcher sich auf die „Europäische Gemeinschaft“ bezieht, die Mitgliedsstaaten selbst aber nicht direkt zu PCD verpflichtet (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 25).

Österreich hat bezüglich der Rechtsgrundlagen einen beachtlichen Schritt gemacht, indem es sich, in Anlehnung an den zitierten Artikel aus dem EGV, im Entwicklungshilfegesetz von 2002 selbst die Verpflichtung zu Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung auferlegt:

Der Bund berücksichtigt die Ziele und Prinzipien der Entwicklungspolitik bei den von ihm verfolgten Politikbereichen, welche die Entwicklungsländer berühren können. (Bundesgesetzblatt 2002: 259)

Die Formulierung „berücksichtigt“ ist hier allerdings schon symptomatisch für die gesamte PCD-Agenda. Denn schließlich bedeutet „berücksichtigen“ nicht automatisch, dass man im Endeffekt die Entscheidung tatsächlich im Sinne von PCD treffen wird, wenn andere Interessen im Raum stehen. Diese Problematik betrifft vor allem die bereits angesprochene Zuständigkeitsregelung des EZA-G. Einerseits enthält das Gesetz das eben zitierte Kohärenzgebot, welche auch Ministerien abgesehen vom BmeiA für die Umsetzung von Entwicklungspolitik verantwortlich macht. Auf der anderen Seite berührt es aber, wie in Paragraph 28 festgelegt, die Kompetenzen der anderen MinisterInnen nicht und diese haben eigene gesetzlich festgeschriebene Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche, welche sich außerhalb der Entwicklungspolitik bewegen (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 36). Es ließe sich daher von Seiten anderer Ministerien argumentieren, dass man Ziele der Entwicklungspolitik bei der Entscheidungsfindung zwar berücksichtigt habe, diese aber im Endeffekt bei der Umsetzung nicht zum Tragen kommen können, weil andere Faktoren wichtiger waren. Diese Argumentation würde dem Wortlaut des oben zitierten „Kohärenzgebotes“ nicht widersprechen. Mit dieser Argumentation decken sich auch die Ergebnisse der von Obrovsky und Schlögl 2008/2009 durchgeführten Stakeholderbefragung bezüglich PCD in Österreich (Obrovsky/Schlögl 2011: 55ff). Hier stellte sich schon bei der Befragung nach dem Verständnis von PCD heraus, dass ein Großteil der befragten VertreterInnen nicht-entwicklungspolitischer Ressorts entwicklungspolitischen Zielen keinen Vorrang einräumen will und diesen bestenfalls eine „Gleichberechtigung“ zugestanden würde.

Ein (vor allem in Österreich) wichtiger Aspekt bei der Begriffsbestimmung von PCD, welcher auch dessen Umsetzung maßgeblich beeinflusst, ist die (falsche) Tendenz, *PCD* mit *Kohärenz* gleichzusetzen. Hier muss auf die Unterscheidung von Kohärenz Rücksicht genommen werden, weil diese sich auf mehreren Ebenen abspielen kann. Nadja Schuster hat in ihrem Artikel in einem für österreichische Parlamentarier entworfenen Leitfaden zu PCD die Unterscheidung der verschiedenen Kohärenzebenen überblicksmäßig folgendermaßen dargestellt:

- (a) **Interne Kohärenz:** innerhalb der Maßnahmen und Programme der Entwicklungspolitik sowie Außenpolitik
- (b) **Erweiterte interne Kohärenz:** zwischen den Zielen der Entwicklungs- und der Außen- und Sicherheitspolitik

- (c) **Externe Kohärenz:** zwischen den Zielen und Aktivitäten der Entwicklungspolitik und anderer relevanter Politiken wie z.B. der Agrar-, Fischerei-, Außenhandels-, Industrie- und Umweltpolitik
- (d) **Intereuropäische Kohärenz:** einerseits zwischen der Entwicklungspolitik der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten (Donor Coherence) und andererseits zwischen der EU (Kommission und Mitgliedsstaaten) und der Politik der Empfängerländer (Donor-Recipient Coherence)
(Schuster 2008: 17f)

Die Autorin stellt in weiterer Folge fest, dass in Österreich Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung oft im Sinne einer internen und erweiterten internen Kohärenz verstanden wird, obwohl sich PCD eigentlich auf einer diesen vier Kohärenzdefinitionen übergeordneten Ebene befindet (vgl. Schuster 2008: 18). Dieses falsche Verständnis von PCD spiegelt sich auch in der der Umsetzung von Kohärenz dienenden *interministeriellen Arbeitsgruppe Kohärenz* wider. In dieser Arbeitsgruppe führen VertreterInnen der Bundesministerien, der ADA und der Sozialpartner regelmäßig Konsultationen durch, um die Politiken im Sinne einer Kohärenzagenda abzustimmen (vgl. Müllner/Heinrich 2008: 54f). Wie Obrovsky und Schlögl in ihrer Studie feststellen, wird die Teilnahme an diesen informellen AG-Sitzungen von den Ministerien sehr unterschiedlich wahrgenommen und einige Ministerien scheinen sich von PCD nicht betroffen zu fühlen und würden daher entweder keine, oder nur unerfahrene MitarbeiterInnen zu den Treffen entsenden (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 49). Diese Herangehensweise zeugt von einem mangelnden Verständnis von PCD und gleichzeitig von der marginalisierten Stellung entwicklungspolitischer Anliegen auf gesamtstaatlicher Ebene. Eine weitere Gefahr, die ein falsches Verständnis von Kohärenz in sich birgt, ist jene der Instrumentalisierung von Entwicklungspolitik für andere Politikbereiche (vgl. Schuster 2008: 18). Bei einem Kohärenzverständnis, das zwar Harmonisierung und Synergieeffekte betont, jedoch nicht entwicklungspolitische Zielsetzungen in den Vordergrund stellt, kann es leicht zu einem Missbrauch entwicklungspolitischer Aktivitäten für zum Beispiel die Erfüllung außen- und sicherheitspolitischer Anliegen kommen.

Nichtsdestotrotz wurde die Kohärenzagenda im Interesse der Entwicklungspolitik in Österreich seit 2005 von der OEZA ausgehend forciert und einige Instrumente entwickelt, welche PCD in die österreichische Politik integrieren sollen. Die Anzahl, Qualität und der Rechtstatus dieser eingerichteten Strukturen gibt Auskunft über die

Anstrengungen, welche Österreich auf dem Gebiet unternommen hat. Die dem Dreijahresprogramm von 2009 entnommene Tabelle 3 gibt einen Überblick über Instrumente zur institutionellen und thematischen Umsetzung von PCD.

Auf thematischer Ebene wird das Dreijahresprogramm der Entwicklungspolitik als das wichtigste Koordinierungsinstrument im Sinne von PCD gesehen, da dieses vom Ministerrat und dem Nationalrat abgesegnet werden muss und den strategischen Rahmen für die OEZA vorgibt, welcher theoretisch auch für die Arbeit aller Ministerien gilt (vgl. Müllner/Heinrich 2008: 52). Ausgearbeitet wird das Dreijahresprogramm vom BmeiA in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und gemäß dem EZA-Gesetz obliegt die Verantwortung für die Koordinierung der gesamten entwicklungspolitisch relevanten öffentlichen Leistungen entlang dieser strategischen Vorgaben und im Sinne einer Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung beim BmeiA (DAC 2009: 9). Da aber wie erwähnt die Weisungsberechtigung des BmeiA für andere Ministerien fehlt, ist die tatsächliche Einflussnahme eingeschränkt und das Bewusstsein für die Inhalte und damit einhergehenden Verpflichtungen des entwicklungspolitischen Dreijahresprogramms bei anderen Ministerien nur gering. Auch im Rahmen der Kenntnisnahme des Programms durch das Parlament gibt es kaum Diskussion zu entwicklungspolitischen Themen und lediglich der parlamentarische Unterausschuss für Entwicklungszusammenarbeit beschäftigt sich ein- bis zweimal jährlich mit dem Thema, kann jedoch nur Anmerkungen machen und hat keine Entscheidungsgewalt (vgl. Mair 2006: 133; DAC 2009: 22).

Als die Institutionen mit dem größten Potential für die PCD-Agenda sehen Obrovsky und Schlögl in ihrer Studie die interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz (AG) an, deren Problematik zuvor bereits kurz angesprochen wurde. Aufgrund der unregelmäßigen Einberufung des Gremiums, der mangelnden Weisungsfähigkeit des BmeiA und des wegen fehlendem politischen Mandats rein appellativen Charakters der erarbeiteten Inhalte, bleibt auf dem Gebiet der institutionellen Verankerung von PCD noch großer Handlungsbedarf (vgl. Obrovsky/Schlögl 2011: 49f).

Institutionelle Umsetzung und Instrumente	
<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsgruppe Kohärenz auf BeamtlInnenebene • Ad-hoc-Koordinationssitzungen • Informelle Kontakte (laufend) • Dialog mit dem Parlament einschließlich gemeinsamer Besuche in Schwerpunktländern (z. B. Bhutan 2009) • Strukturierter Dialog mit NRO • Entwicklungspolitischer Beirat • Plattform „Wirtschaft und Entwicklung“ einschließlich gemeinsamer Wirtschaftsmissionen in OEZA-Schwerpunktländer (z. B. 2007 Kenia/Uganda, Äthiopien, Mosambik, Nicaragua) • Österreichische Entwicklungsbank: Gremium „Wirtschaft und Entwicklung“ • Österreichische Kontrollbank: Exportfinanzierungskomitee für <i>Soft Loans</i> 	
Thematische Umsetzung	
Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik	<p>Kohärenzkapitel im Dreijahresprogramm wird seit 2006 geführt.</p> <p>„Kohärenzagenda“:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verfolg eines gesamtösterreichischen ODA-Ansatzes • Prozess der Prioritätensetzung innerhalb der Kohärenzthemen • Jeweiliges Kapitel legt zu ausgewählten Themen Vorgehen mit allen ODA-Akteuren fest.
Strategische Leitfäden der OEZA	Mit betroffenen Ressorts akkordierte thematische Politiklinie mit mehrjährigem Horizont
OEZA-Leitlinien (in Kraft)	<p>Die Erarbeitung der OEZA-Leitlinien erfolgt in Abstimmung mit sämtlichen betroffenen</p> <p>ODA-Akteuren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energie • Gender • Good Governance • Humanitäre Hilfe • Friedenssicherung und Konfliktprävention • Menschenrechte • NRO-Kooperation • Armutsminderung • Wasserversorgung, Siedlungshygiene, Wasserressourcen
Regionalstrategien Landesstrategien Landessektorprogramme	Abgestimmte Programmplanung für Schwerpunktländer


Tabelle 3: PCD Mechanismen in Österreich (Quelle: BmeiA 2009: 61f)

Neben dem Dreijahresprogramm sind die vom BmeiA publizierten „Leitlinien“, „Programme“, „Leitfäden“ und „Strategien“ thematische Instrumente, welche für die Maßnahmen nicht nur in der von BmeiA/ADA durchgeführten Entwicklungszusammenarbeit, sondern auf gesamtstaatlicher Ebene richtungsweisend sein sollen. Im Überschneidungsbereich von Entwicklung und Sicherheit, welcher als ein Schwerpunktbereich bei Kohärenzdiskussionen in Österreich gilt, wurden dazu bereits drei Leitlinien (Good Governance, Menschenrechte, Friedenssicherung und Konfliktprävention) sowie der von VertreterInnen des BmeiA und des BMLVS gemeinsam verfasste Strategische Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ publiziert. Im Bezug auf diese Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik stellt Mark Duffield in seiner ausgiebigen Untersuchung des Entwicklungs-Sicherheitsnexus fest, dass schon seit Ende der 1990er Jahre die meisten Geberstaaten und multilateralen Organisationen Ansätze für Politikkohärenz auf dem Gebiet von Entwicklung und Sicherheit, einschließlich der verschiedenen humanitären, entwicklungspolitischen, diplomatischen, militärischen, sicherheits- und handelsbezogenen Aktivitäten entwickelt hatten (vgl. Duffield 2007: 136). Eine wichtige Gemeinsamkeit solcher Schemata sei die (u.a. in der Pariser Deklaration) erklärte Intention der Geber, bei friedenserzwingenden oder friedenserhaltenden Interventionen eine längerfristige Perspektive im Auge zu behalten, einen ergebnisorientierten Ansatz zu verfolgen und die Betonung auf Harmonisierung und Partnerschaftsorientierung zu legen (vgl. ebd).

The development-security nexus is not just a theoretical proposition. Through such institutional arrangements as strategic coordination, strategic frameworks, compact and global plans, that is, through the search for coherence, it also involves a practical programme of institutional reform, merger and hybridization.” (Duffield 2007: 136)

Für Österreich stellt die programmatische Auseinandersetzung mit Fragen der Konfliktprävention und Friedenssicherung und in weiterer Folge die Publikation des Strategischen Leitfadens diesbezüglich einen wichtigen Schritt dar. Auf die Inhalte dieser Dokumente und ihren Umgang mit dem Kohärenz-Thema, sowie die damit eventuell einhergehenden Handlungsfolgen wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

6 Programmatik „Sicherheit & Entwicklung“


Mit dem EZA-Gesetz von 2002 und den neuen Zielsetzungen, sowie der Entstehung neuer Akteure und damit dem Potential des Wandels und der Weiterentwicklung programmatischer und strategischer Herangehensweisen kam mehr Schwung in die inhaltliche Debatte um sicherheitspolitisch relevante Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit. Nachdem die Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit als eines der Oberziele der Entwicklungspolitik proklamiert wurde, ging man im Dreijahresprogramm 2004 bis 2006 der österreichischen  Entwicklungspolitik erstmals genauer auf die Thematik ein. Angesichts der ernüchternden Entwicklungsergebnisse der 1990er Jahre, den Ereignissen vom 11. September 2001 und den daraus gewachsenen neuen Anforderungen an die EZA wird in dem Dokument der „Konnex zwischen Armut, Hoffnungslosigkeit und die Flucht in die Migration oder in die Gewalt“ endgültig als offensichtlich dargestellt (BmaA 2003: 7). Dies spiegelt die allgemeine politische Haltung im Hintergrund des Dokuments wider, welche auch im Vorwort des Dreijahresprogramms von der damaligen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner zu Tage kommt:

Es ist gleichzeitig ein Eigeninteresse aller entwickelten Staaten, sich den so genannten „weichen Bedrohungen“, wie der extremen Armut, der Verbreitung tödlicher Krankheiten oder der Verschlechterung der Umwelt, entgegenzustellen. Das Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Regionen der Welt ist ein Nährboden für Konflikte, Terrorismus, internationale Kriminalität, illegalen Drogen- und Waffenhandel und unkontrollierte Migration. (BmaA 2003: 6)

Mit solchen Worten wird der Prozess der Versicherheitlichung der EZA, welcher sich wie erwähnt bereits unmittelbar nach den Terroranschlägen in New York im Jahresbericht der OEZA von 2001 abzeichnete und auch aus Dokumenten wie der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin und der Europäischen Sicherheitsstrategie ableitbar ist, in den strategischen Dokumenten der OEZA endgültig verankert. Im zitierten Vorwort werden die Hauptziele der OEZA in einen sicherheitspolitischen Kontext gesetzt, der von einem expliziten Eigeninteresse der Geberstaaten getrieben ist. Der Bedrohungscharakter entwicklungspolitischer Kernthemen, wie extremer Armut, Ausbreitung ansteckender Krankheiten und Umweltzerstörung wird durch deren Betitelung als „weiche Bedrohungen“ hervor gestrichen. Diese Bezeichnung ist symptomatisch für die Richtung, welcher der „versicherheitlichte“ Diskurs in der Entwicklungspolitik einnimmt. Der Grundtenor dieses Diskurses lautet: „Die

Problematiken der „Dritten Welt“ sind auch unser Problem, da sie unsere Sicherheit bedrohen.“ Ungewöhnlich deutlich wird in dem zitierten Absatz das Eigeninteresse der westlichen Staaten an einer Bekämpfung solcher Problematiken hervorgehoben und der Absatz wird somit zum Sinnbild des Sicherheitsdiskurses in der Entwicklungspolitik, welcher EZA immer expliziter als Instrument der Interessensdurchsetzung und als ein Mittel der nationalen Verteidigung sieht.

Als Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen bzw. Bedrohungen wird die Zielbestimmung des Friedens und der menschlichen Sicherheit der OEZA hervorgehoben, welche in dem Dreijahresprogramm 2004 bis 2006 erstmals genauer erläutert wird. Die Betonung liegt auf der *menschlichen* Entwicklung und der *menschlichen* Sicherheit mit einem rhetorischen Schwerpunkt auf Menschenrechten, demokratischer Partizipation, verantwortungsvoller Regierungsführung und Konfliktverhütung (vgl. BmaA 2003: 6). Diese Ausdrücke, die jedes für sich genommen aber vor allem in Kombination einen sehr starken expressiven Wert mit sehr positiver Konnotation haben, ziehen sich durch das gesamte Dokument. Das hängt, wie bereits erläutert, einerseits damit zusammen, dass seit den 1990er Jahren das Thema Menschenrechte als immer wiederkehrender Schwerpunkt der österreichischen Maßnahmen proklamiert wird und im offiziellen politischen Diskurs als ein Bereich dargestellt wird, in welchem Österreich besondere Expertise und Erfahrung besitzt. Als Weiterführung dessen soll nun das Thema „Menschliche Sicherheit“ zu einem vergleichbaren inhaltlichen Schwerpunkt gemacht werden. Die Zugangsweise zu letzterem Thema hängt inhaltlich sehr stark von Österreichs Vorsitz im *Human Security Network* ab, wobei ein Schwerpunkt bei der Sicht auf *menschliche Sicherheit* auf dem Aspekt „Freiheit von Angst“ liegt – also eine Sicht, die sich vor allem auf Konflikte bzw. auf Gewalt(freiheit) bezieht. Auf der anderen Seite kann diese Profilbildung im Bereich universeller Werte wie Menschenrechte und Partizipation auch zu einem Ausbau österreichischer *Soft Power* beitragen. Da die EU als Ganzes den Ausbau ihrer *Soft-Power*-Qualitäten und ihre Positionierung als friedenspolitische und demokratiefördernde Kraft auf multilateraler Ebene anstrebt, scheinen auch österreichische außenpolitische Akteure eine Rolle in diesem Prozess anzustreben, um somit ihre Position innerhalb der Europäischen Union zu stärken.

In dem betreffenden Dreijahresprogramm wird dem Thema „Sicherung des Friedens und Achtung der Menschenrechte als Querschnittsthema der OEZA“ (BmaA 2003:24) auch ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Anhand dieses Kapitels wird deutlich, dass man willig ist, in dem neuen sicherheitspolitischen Bereich der EZA tatsächlich aktiv zu werden. Zwar wird mehrmals betont, dass Österreich ja bereits Erfahrung auf dem Gebiet habe und vor allem Expertise im Bereich der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit besitze, sowie über eine „traditionelle Stärkte im Peacekeeping-Bereich“ und über ein „Profil im Dialog der Kulturen“ verfüge (BmaA 2003: 24), dies lässt sich allerdings zumindest für die OEZA nicht konkret bestätigen und auch im Dokument wird Handlungsbedarf zur Erreichung des zweiten Ziels des EZA-G eingeräumt. So will man durch Politikentwicklung, gezielte Programme und Projekte, die Berücksichtigung menschlicher Sicherheit im Rahmen anderer Programme und Projekte, sowie dem Aufbau eigener Kapazitäten Maßnahmen in dem Bereich setzen (ebd.). Diese ambitionierten Ziele werden zumindest auf programmatischer Ebene in den Folgejahren weitergetragen. Schon im Dreijahresprogramm 2005 bis 2007 erfolgt eine Weiterentwicklung des Themas  und die sicherheitspolitisch relevante Zielsetzung der OEZA wird in die zwei Gebiete „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ sowie „Menschenrechte und menschliche Sicherheit“ aufgeteilt (BmaA 2005). Das Programm steht zwar ganz im Zeichen der MDGs, was an dem Fokus auf Armutsminderung zu Tage kommt, jedoch nimmt nach dieser prioritären Zielsetzung das Thema Konfliktprävention und Friedenssicherung eine prominente Stellung ein und in dem diesbezüglichen Kapitel wird ausführlich auf die entwicklungsrelevanten Auswirkungen von bewaffneten Konflikten eingegangen und die Herangehensweise der OEZA in diesem Bereich konkretisiert. Zu diesem Zweck erfolgt eine Einteilung in Konfliktprävention, Einsatz in der direkten Konfliktphase und in der Nachkonfliktphase und es werden für die jeweiligen Situationen Handlungsfelder definiert, die allesamt von positiv konnotierten Begriffen wie Menschenrechten, Demokratisierung, Stabilisierung, Gerechtigkeit und Integration geprägt sind. Ergänzt werden diese ideologisch schwer geladenen Begriffe durch eine besondere Schwerpunktsetzung auf *Kinder in bewaffneten Konflikten*. Dieses Thema ist die Fortsetzung der bereits erwähnten, in verschiedenen Kontexten immer wiederkehrenden österreichischen Schwerpunktsetzung auf das Thema Menschenrechte und die damit einhergehende,

in zahlreichen Dokumenten formulierte Hervorhebung österreichischer Leistungen im diplomatischen Bereich. Insbesondere der Schutz benachteiligter Gruppen wird im Rahmen dieses „Politikdialogs“ als wichtiges diplomatisches Anliegen hervorgehoben und findet in der Auswahl des Themas „Kinder in bewaffneten Konflikten“ quasi seinen Kulminationspunkt, der durch die emotionale Geladenheit des Themas keinerlei Widerspruch zulässt.

Was in diesem Programm erstmals ausdrücklich zum Tragen kommt, ist die Bekenntnis zu einem Gesamtregierungsansatz, welcher auf einem erweiterten und vielseitigen Sicherheitsbegriff beruht (BmaA 2005: 11). Zwar wird kein expliziter Bezug zu sicherheitspolitischen Bedrohungsanalysen von Seiten Österreichs hergestellt und der Zugang unterscheidet sich auch wesentlich von den Inhalten der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001, deren Rationale auf einem Präventionsansatz beruht, welcher durch klares Eigeninteresse und militärisches Denken geprägt ist. Im Dreijahresprogramm wird jedoch schon proklamiert, dass man sich in der Strategielegung der EZA mit Politik und Wirtschaft und letztlich auch mit militärischen Akteuren abstimmen will. Diesbezüglich erfolgt in dem Dokument auch ein interessantes Statement zum Thema „*Peace Enforcement*“ – also von militärischen Akteuren durchgeführte friedens erzwingende Maßnahmen. Dazu konstatiert das Programm:


„Peace enforcement“ kann nötig sein, um Menschenleben zu retten und wird – abhängig vom Einzelfall – von Österreich im Rahmen der internationalen Gemeinschaft politisch mitgetragen. (BmaA 2005: 12)

Die Gesamtstaatlichkeit, auf welche sich das Programm zuvor berufen hat, kommt in diesem Satz durch eine Stellungnahme zu sicherheitspolitischen Fragestellungen zum Ausdruck. Zugleich versucht die OEZA eine möglichst diplomatische Antwort auf die Problematik der Verwendung militärischer Mittel für humanitäre Zwecke zu finden. Eine Abgrenzung erfolgt ebenfalls sogleich indem betont wird, dass solche Einsätze nicht aus dem OEZA-Budget finanziert werden und wenn notwendig, auf jeden Fall ein längerfristiges Engagement und eine eingehende Konfliktanalyse als Minimalerfordernis aufweisen müssen (BmaA 2005: 12).

Eine Weiterverfolgung der im Dreijahresprogramm 2004 bis 2006 verkündeten Maßnahmen zur Erreichung des zweiten Ziels des EZA-Gesetz – nämlich der Weiterentwicklung der relevanten Politiken innerhalb der OEZA und den Ausbau

österreichischer Expertise erfolgt im Dreijahresprogramm von 2005 durch die Verkündung, Leitlinien für die Bereiche Good Governance, Menschenrechte und Konfliktprävention entwickeln zu wollen. Nachdem mit der oben erwähnten Aufteilung des Themas bereits der erste Schritt zu dieser thematischen Herangehensweise gefasst wurde, sind diese Leitlinien, welche 2006 publiziert wurden, ein weiteres Zeichen für die zunehmende Schwerpunktlegung im sicherheitspolitisch relevanten Bereich der EZA.

6.1 Leitlinien zu Good Governance und zu Menschenrechten

Die drei Leitlinien zu Good Governance, Menschenrechten und Friedenssicherung  und Konfliktprävention stehen in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, wobei jene zu Menschenrechten und jene zu Konfliktprävention/Friedenssicherung den Good-Governance-Leitlinien untergeordnet sind. Die Kombination der drei Leitlinien wird mit einem „holistischen Ansatz“ der OEZA begründet (BmeiA 2006b: 5), der die drei Bereiche in einem unmittelbaren Zusammenhang mit direkten Wechselwirkungen sieht.

Diese Konzentration ist Grundlage dafür, entsprechende Kapazitäten für die fachliche Begleitung in den gewählten Sektoren zu gewährleisten. Die OEZA erwartet sich von dieser Vorgehensweise

- klare inhaltliche Festlegung und Akkumulierung von Expertise und
- bessere Mitgestaltungsmöglichkeiten im internationalen Kontext. (BmeiA 2006a – [Dreijahresprogramm]: 35)

Die Leitlinien dienen im Wesentlichen der Begriffsdefinition und Information über Ziele und Interventionsebenen, sind jedoch kein konkretes Instrument zur Umsetzung. Für letzteren Zweck sollen weiterführende Strategiepapiere entwickelt werden, wie sie mittlerweile in Form des Handbuchs für Menschenrechte (2010) und des Handbuchs für Konfliktprävention und Friedenssicherung (2011) existieren. Die OEZA-Leitlinien zu *Good Governance* und *Menschenrechten* liefern somit nach einer Begriffsdefinition und Abgrenzung und einer Darstellung der Herausforderungen für die OEZA im Bereich Good Governance bzw. Menschenrechte, eine kurze Auflistung der Arbeitsschwerpunkte und eine Darstellung der strategischen Ausrichtung der OEZA in diesem Bereich.

Die Unterordnung von menschenrechtlichen und konfliktbezogenen Themen unter *Good Governance* wird durch dessen konzeptionellen Bedeutungswandel ermöglicht, der *Good Governance*, wie eingangs erwähnt, von einem anfangs eher technokratisch verstandenen Konzept hin zu einem politisierten Verständnis führt. *Good Governance* wird zudem als eine konzeptuelle Antwort auf sicherheitspolitische Problemstellungen wie strukturelle Gewalt, Konflikte und fragile Staatlichkeit gesehen und ist somit als Konzept Teil des sicherheitspolitischen Diskurses innerhalb der EZA, der zugleich auch die Frage von Staatlichkeit als Aufgabenstellung der Entwicklungspolitik zunehmend in den Mittelpunkt rückt (vgl. Pospisil 2011: 237). Eine Konzentration auf Staatlichkeit und die Stabilisierung der Verhältnisse in Entwicklungsländern stellt einen integralen Bestandteil der *Securitization of Development* (also der Versicherheitlichung von Entwicklung) dar. „Schwache Staatlichkeit“ und „Staatsversagen“ können nämlich dieser Logik nach zur Schaffung von „*ungoverned spaces*“ – also Räumen außerhalb der Steuerungs- und Einflussfähigkeit von Regierungen – führen; und diese Räume werden insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001 als potentielle Entstehungsräume für Kriminalität und Terrorismus gesehen und stellen somit für die westliche Welt eine unmittelbare Bedrohung ihrer Sicherheit dar. Antworten auf diese Sicherheitsproblematik werden in der Entwicklungspolitik in Konzepten wie *Good Governance*, Demokratisierung u.a. gesucht. Aus diesem Grund sollen im folgenden die Leitlinien zu *Good Governance* und jene zu *Menschenrechten* einer etwas genaueren Betrachtung unterzogen werden, bevor auf den Themenschwerpunkt *Konfliktprävention/ Friedenssicherung* eingegangen wird, der im Zentrum sicherheitspolitisch gefärbter EZA steht.

Bereits in der Einleitung der *Good-Governance*-Leitlinien beruft sich die OEZA auf den internationalen Konsens zum Thema und stellt der Leitlinie den Grundsatz voraus, dass *Good Governance* heute allgemein als „wesentliche Voraussetzung für menschliche Entwicklung“ gesehen wird (BmeiA 2006c: 5). Dieser Grundkonsens wird durch die Berufung auf zentrale Dokumente internationaler Institutionen (wie Millenniumserklärung, Monterrey-Consensus, Johannesburg-Declaration, Kofi Annans Rede „In Larger Freedom“) bekräftigt und es werden die vielfältigen Grundkomponenten von *Good Governance* aufgezählt, welche sich folgendermaßen auflisten lassen:

1. effektive Institutionen und Prozesse („funktionierender öffentlicher Sektor“)
 2. Schutz der Menschenrechte und Demokratisierung („Rechtswesen, das Rechtssicherheit vermittelt“)
 3. Konfliktprävention
 4. Beteiligung der Zivilgesellschaft („lebendige Zivilgesellschaft, die für die Bedürfnisse der Ärmsten entsteht“)
 5. Korruptionsbekämpfung
 6. Erreichung von ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Resultaten
- (vgl. BmeiA 2006c: 6)

Der explizite Zusammenhang zwischen diesen Komponenten und menschlicher Entwicklung, sowie menschlicher Sicherheit gleicht einem Credo, welches den Diskurs maßgeblich prägt und zieht sich durch die gesamten Leitlinien. Besonders in den ersten drei Kapiteln der Leitlinien wird die Bedeutung von *Good Governance* für alle Ziele der OEZA und menschliche Entwicklung mehrmals hervorgehoben.

In der Einleitung der Good-Governance-Leitlinien stößt man auch schon auf einen kontroversen Punkt in der Debatte um die Bedeutung und die Implikationen des *Good-Governance*-Konzeptes – nämlich seine unterschiedliche Verwendung einerseits als Ziel, andererseits als Methode und drittens als Bedingung für Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Carbone 2010:15). Welche Variante gewählt wird, hat entscheidende Auswirkungen auf den Zugang der Entwicklungszusammenarbeit. Ähnliches lässt sich für die Verwendung des „good“ in *Good Governance* feststellen, welches teils als den Prozess evaluierendes Adverb, teils als das Ergebnis bewertendes Adjektiv verwendet wird (vgl. Slocum-Bradley/Bradley 2010: 37). In den österreichischen Leitlinien zu Good Governance wird konstatiert, dass *Good Governance* „sowohl ein eigenständiges Ziel als auch Methode“ zur Erreichung der im EZA-Gesetz festgelegten drei Hauptziele (Armutsminderung, Schutz der Umwelt und natürlicher Ressourcen, sowie menschliche Sicherheit und Friedenssicherung) ist (BmeiA 2006c: 5). Die OEZA möchte *Good Governance* in Zukunft „in ihrer Arbeit mit den Partnerländern auf mehreren Ebenen systematisch verankern“. (BmeiA 2006c: 9) Dieses Bekenntnis bedeutet konkret, dass die OEZA sich in der Policy-Formulierung auf multilateraler Ebene für *Good Governance* einsetzen möchte, zum

anderen dieses als Prinzip in Programmierungsprozessen, in der Budgethilfe und in konkreten Projekten durchsetzen will (vgl. ebd). Was an dieser Stelle nicht erwähnt wird, ist die Funktion von *Good Governance* als Kriterium der Konditionalität. Das heißt, dass Partnerländer nach ihrer *Governance*-Qualität ausgewählt werden bzw. die Zusammenarbeit davon abhängt. Dass dem so ist, wird zwar in den Leitlinien nicht erwähnt – lässt sich aber zum Beispiel im Dreijahresprogramm 2004 bis 2006 (Fortschreibung 2003) bei den „Kriterien für die Zusammenarbeit mit geographisch prioritären Ländern und Regionen“ herauslesen, wo als zweites Kriterium „verantwortungsvolle Regierungsführung (*Good Governance*)“ genannt wird. Bedingung für die Zusammenarbeit sei demnach, dass das Land in eine demokratische Richtung gehe, Menschenrechte und internationale Verpflichtungen achte, Eigenverantwortung übernehme und über verlässliches Programmmanagement und Verwaltungskapazitäten verfüge (vgl. BmaA 2003: 19). Diese Handhabung von *Governance*-Faktoren als Konditionalität stellt einen gewissen Widerspruch zu *Good Governance* als Zielsetzung dar, da bei der Auswahl der Partnerländer laut Auswahlkriterien jene mit fragiler Staatlichkeit und schlechten *Governance*-Faktoren von vornherein „ausortiert“ werden und somit bei der Förderung von guter Regierungsführung durch das Raster fallen könnten. Eine ähnliche Problemstellung ergibt sich auch beim Thema *Menschenrechte*, welches konzeptuell Teil von *Good Governance* ist und wo die OEZA einen vergleichbaren Zugang wählt, indem sie Menschenrechte sowohl als Prinzip (im Sinne von *Mainstreaming*), als eigenständigen Interventionssektor, aber auch im Sinne einer menschenrechtlichen Konditionalität behandelt (vgl. BmeiA 2006d: 11f). Länder, in denen kontinuierliche Menschenrechtsverletzungen begangen werden und kein politischer Wille zur Verbesserung stattfindet, seien demnach als Partnerländer der OEZA auszuschließen (BmeiA 2006d: 11). Offen bleibt, wie in einem solchen Fall mit diesen Ländern umgegangen wird und wer sich der Problematik der Menschenrechtsverletzungen annimmt, wenn sich die Geberländer aus diesen schwierigen Situationen zurückziehen.

Im zweiten Kapitel der Leitlinien zu *Good Governance* stellt sich die OEZA der Aufgabe eine Definition des Konzeptes zu finden. Ähnlich wie beim Konzept von *Human Security* gibt es nämlich keine international anerkannte, allgemeine Definition, was neben der bereits erwähnten Mehrseitigkeit der Anwendbarkeit ein

weiterer Kritikpunkt bei der Verwendung von *Good Governance*-Konzepten ist (vgl. Carbone 2010: 15). Die OEZA entnimmt ihre Definition (wie aus einer Fußnote hervorgeht) dem Artikel 9.3 des Partnerschaftsabkommens von Contonou zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten:

Good Governance ist die transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltung menschlicher, natürlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen innerhalb eines Gesellschaftssystems mit dem Ziel nachhaltiger und ausgewogener Entwicklung. Dies geschieht in einem politischen und institutionellen Umfeld, das die Menschenrechte und demokratischen Prinzipien sowie die Rechtsstaatlichkeit achtet. (BmeiA 2006c: 6)

Diese Definition entspricht der bereits eingangs erwähnten Politisierung des Konzepts von *Good Governance* und schließt explizit die Aspekte „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation“ ein (vgl. BmeiA 2006c: 6). Somit stellt sie als idealtypische Definition funktionierende Staatlichkeit ins Zentrum der Bemühungen und konzentriert sich auf politische und institutionelle Prozesse. Dabei handelt es sich um den (auf internationaler Ebene ebenfalls größtenteils vertretenen) stabilitätsorientierten Ansatz von *State Building*, der sich auf diskursiver Ebene vor allem auf Institutionsentwicklung und Rechtsstaatlichkeit, sowie etwas später auf Sicherheitssektorreformen (SSR) konzentriert (vgl. Pospisil 2011: 239).

Unter der Überschrift „Good Governance- Schlüsselthema zur Armutsreduzierung“ wird nicht nur gute Regierungsführung als Bedingung für das deklarierte Oberziel der Entwicklungszusammenarbeit manifestiert, sondern auch der Zusammenhang zwischen dem Thema *Good Governance* und gewaltsamen Auseinandersetzungen hergestellt. Diese Verbindung, welche sich auf internationaler Ebene seit Anfang der 2000er Jahre zunehmend vollzieht, ist ein integraler Teil des Entwicklungs-Sicherheitsnexus, bei welchem Faktoren von (fragiler) Staatlichkeit zunehmend in den Diskurs um Konflikte und deren Ursachen hineingezogen werden. In den Leitlinien geschieht die Herstellung der Verbindung durch die Darstellung eines scheinbar widersprüchlichen Phänomens unserer globalisierten Welt – nämlich dass es heute (formell) „mehr demokratisch regierte Staaten [gibt] als je zuvor, andererseits stieg die Zahl von gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb von Staatsgrenzen, deren Opfer in erster Linie die zivile Bevölkerung ist, seit den 1990er Jahren an.“ (BmeiA 2006c: 7) Dieser Satz steht jedoch ohne weitere Erläuterungen diesbezüglich in der Einleitung des Kapitels und wird an dieser Stelle nicht weiter hinterfragt, obwohl er einen klaren Erklärungsbedarf hätte – zumindest was denn nun

der konkrete Zusammenhang mit *Good Governance* ist. Erst im vierten Kapitel, das die Arbeitsschwerpunkte der OEZA behandelt, wird wieder auf den Zusammenhang zwischen Konflikten und *Good Governance* eingegangen und die unmittelbare Bedeutung des Konzepts für das Ziel der „menschlichen Sicherheit und Friedenssicherung“ erwähnt: „Denn demokratische Strukturen, Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung der Menschenrechte und eine Kultur der friedlichen Konfliktlösung bilden die Grundlagen zur Erreichung von menschlicher Sicherheit.“ (BmeiA 2006c: 8). Erneut wird also als Erklärung von zentralen Zusammenhängen ein Satz verwendet, welcher voller ideologisch geladener, positiv besetzter Begriffe ist, jedoch inhaltlich und analytisch kaum Greifbares bietet.

Schwerpunkt Menschenrechte

Insbesondere der Menschenrechtsschwerpunkt wird schon in den Leitlinien zu *Good Governance* sehr hervorgehoben und der Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und Menschenrechten (u.a. das Recht auf Partizipation an der Regierung eines Landes, das Recht auf eine internationale Ordnung, die Rechte und Freiheiten achtet) wird im Dokument – auch mit Berufung auf Dokumente der Vereinten Nationen - klar hergestellt. Die Wichtigkeit des Themas für die OEZA kommt auch in der Erstellung der in der Dokumenthierarchie den GG-Leitlinien untergeordneten Leitlinien für Menschenrechte zum Ausdruck. Die Einhaltung der Menschenrechte, also „jene Rechte, die jedem Menschen die volle Entfaltung seines Potenzials ermöglichen und die auf der jedem Menschen innewohnenden Würde gründen“ (BmeiA 2006d: 4) und somit sowohl bürgerliche und politische, als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beinhalten, wird als Teil des holistischen Konzepts von Entwicklung gesehen und ist für die OEZA die Voraussetzung für menschliche Sicherheit und in weiterer Folge von menschlicher Entwicklung. In Anlehnung an diverse UN-Dokumente und den „internationalen Konsens“ führt dies zu dem Stehsatz: „Menschenrechte und Entwicklung hängen miteinander zusammen und verstärken sich gegenseitig.“ (BmeiA 2006d: 4) Dieser Satz ist wiederum ein Beispiel einer weitestgehend ideenlosen Proklamation im Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte in der EZA, der wenig dazu beiträgt, die Komplexität dieser Interdependenzen besser zu verstehen und der nicht über die von internationalen Organisationen deklarierten Grundbotschaften hinaus geht. In diesem

Zusammenhang sehen Pospisil und Khittel eine traditionelle Schwäche der OEZA: Man orientiere sich vorrangig an Dokumenten der UNO und des DAC und lasse dabei wissenschaftliche Forschung außer Acht, deren Resultate den auf internationaler Ebene diskursiv dominanten Behauptungen über Zusammenhänge von Entwicklung, Good Governance und Frieden widersprechen (vgl. Pospisil/Khittel 2008: 38). Besonders im Bereich der Menschenrechte, in welchem sich österreichische Akteure gerne eine Vorreiterrolle und einen besonderen Schwerpunkt zuschreiben, sticht der Mangel an eigenständigen Ansätzen und Ideen hervor.

Im Bezug auf das Engagement Österreichs wird zwar betont, dass sich Österreich schwerpunktmäßig für das Herausbilden einer EU-Menschenrechtspolitik erfolgreich einsetzt (BmeiA 2006d: 15). Wie viel Fortschritte in dem Bereich auf österreichisches Engagement zurückzuführen sind, ist allerdings fraglich. Auch in den Leitlinien zu *Good Governance* wird festgestellt, dass Österreich im internationalen Rahmen an der Weiterentwicklung von *Good-Governance*-Konzepten mitwirkt, was jedoch wiederum nicht näher erläutert wird und es wird lediglich allgemein und ohne nähere Ausführungen erwähnt, dass *Good Governance* in den letzten Jahrzehnten an Prominenz in der internationalen Entwicklungspolitik gewonnen hat. Als Grund dafür wird die „pragmatische Terminologie“ und „Praxisnähe“ des Konzeptes angeführt, welche ihm auch wieder eine zentrale Rolle in der Armutsbekämpfung zu Teil werden lassen. Was genau mit dieser Terminologie und Praxisnähe gemeint ist, ist unklar – denn ein großer Kritikpunkt am Konzept von *Good Governance* ist ja die fehlende einheitliche Definition und die Unklarheit über die Anwendung in der Praxis (als Ziel, als Methode oder als Konditionalität?). Die OEZA selbst erwähnt an anderer Stelle im Dokument diese Schwäche von *Good Governance*, indem sie eingesteht, dass es *„kein ausschließlich gültiges Modell, das zur Erreichung von GG unmittelbar umsetzbar ist“*, gibt. (BmeiA 2006c: 9) Als Antwort auf diese Problematik wird versucht, die Schwammigkeit des Konzeptes als Vorteil darzustellen, indem man es als „ausreichend Spielraum“ formuliert, um an jeweils unterschiedliche Situationen angepasste Instrumente zu entwickeln:

Nur aus einer Governance-Analyse im jeweiligen Land kann die richtige Mischung aus Instrumenten und Wegen zur Zielerreichung entworfen werden. Die Umsetzung erfordert einen Prozess, der auf Pragmatismus und Dialog basiert. (BmeiA 2006c: 9)


Dieser Satz ist erneut ein Musterbeispiel für die bei näherer Betrachtung inhaltsleeren Stehsätze, die sich durch das Dokument ziehen und die für die Praxis der EZA keinerlei Bedeutungsrelevanz haben.

Alles in allem ist zu den Leitlinien sowohl für den Bereich *Good Governance* als auch für *Menschenrechte* zu sagen, dass die Begründungszusammenhänge und Definitionen eher schwammig bleiben und sich durchwegs am von den Vereinten Nationen und dem DAC geprägten internationalen Diskurs orientieren. Die Dokumente erhalten viele Stehsätze, die inhaltsleere und für die Praxis nicht relevante Aussagen machen. Was hervorsticht ist, dass für die Argumentation solcher Aussagen oft explizit der „internationale Konsens“ genannt wird (vgl. auch Pospisil/Khittel 2008: 38). Immer wieder wird das österreichische Engagement betont – jedoch bleibt dies eher auf abstrakter Ebene und lässt sich kaum an Beispielen oder Verhandlungserfolgen festmachen. Sätze wie *„Die vorliegende Leitlinie schafft einen gemeinsamen Rahmen für die diversen Maßnahmen und Interventionszugänge.“* (BmeiA 2006c: 9) verstärken sich den Eindruck, dass sich die Leitlinien an von der OEZA im Bereich *Good Governance* finanzierten Tätigkeiten orientieren und nicht umgekehrt. Das heißt, dass der Zweck der Leitlinien zu sein scheint, einen programmatischen Rahmen für existierende Maßnahmen zu schaffen und diese somit zu rechtfertigen, statt einer Neuausrichtung und Fokussierung der Tätigkeiten entlang klarer Ziel- und Schwerpunktsetzungen zu dienen.

Inhaltlich folgen die Leitlinien dem internationalen Diskurs, der sich im Rahmen von *Good Governance* vor allem auf staatliche Stabilität und institutionelle Prozesse konzentriert. Prinzipien wie Partizipation und Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht, sowie Ownership und Empowerment, wie sie u.a. in der Pariser Erklärung von 2005 für die Entwicklungszusammenarbeit vereinbart wurden, prägen die Rhetorik der Texte, wobei auch hier die Ideen zur Umsetzung weitgehend fehlen und den Dokumenten wenig an strategischer Relevanz für die tatsächliche Implementierung der EZA lässt. Dies lässt sich natürlich teilweise aus der Natur der Texte als politische Statements ableiten, die vorrangig nicht als Instrument der Implementierung dienen sollen, sondern allgemein Auskunft über österreichische Zugänge und Begriffsdefinitionen bieten sollen. Für die Umsetzung der Leitlinien wurde – zumindest im Fall der Leitlinien zu Menschenrechten – im Jahr 2010 ein „Handbuch Menschenrechte“ als „Anleitung zur Umsetzung des

Menschenrechtsansatzes in der OEZA“ herausgegeben (BmeiA 2010b), welches sich explizit an MitarbeiterInnen der ADA in Wien und in den Koordinationsbüros, an MitarbeiterInnen des BmeiA und Partner der OEZA richtet, um diese nochmals genau über die Ziele der OEZA in Bezug auf Menschenrechte zu informieren und für die in den Leitlinien definierten Interventionsschienen konkrete Handlungsanleitungen zu geben. Die Qualität und Bedeutung der Inhalte in diesem Handbuch unterscheidet sich deutlich vom Charakter der Leitlinien und es bietet tiefergehende Erklärungen und Verständnishilfen, sowie praxisorientierte Hilfestellungen zur Einbeziehung von Menschenrechten in die Entwicklungszusammenarbeit an.

6.2 Themenschwerpunkt: Konfliktprävention und Friedenssicherung

Neben dem Schwerpunktthema Menschenrechte und deren Zusammenhang mit menschlicher Sicherheit, wurde wie erwähnt mit dem Dreijahresprogramm 2005 bis 2007 auch der Bereich „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ als eigenständiger Schwerpunktbereich der OEZA etabliert. Bereits in dem betreffenden Programm wurden einige Aspekte des Umgangs mit Konflikten in verschiedenen Phasen erläutert, jedoch fehlten noch konkrete Konzepte und Prinzipien, welche insbesondere in solch einem heiklen Einsatzbereich für entwicklungspolitische Akteure notwendig sind. Aus diesem Grund wurde zusammen mit den oben analysierten Leitlinien zu Good Governance und Menschenrechten auch eine Leitlinie für „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ (BmeiA 2006b)  herausgegeben, in der Österreich seine Prinzipien, Schwerpunktsetzungen und Ansätze bei der Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen bzw. in fragilen Situationen festlegen wollte und damit zur zukünftigen Ausrichtung der strategischen Planung und operationellen Durchführung in diesem Bereich einen Beitrag leisten will (BmeiA 2006b: 5). Diese soll im Folgenden genauer analysiert und wichtige Aspekte herausgearbeitet werden.

Der Zugang zum Thema der Konfliktprävention/Friedenssicherung erfolgt in dem Dokument über eine Erläuterung der geänderten „Natur des Krieges“, wie sie auch schon eingangs in dieser Arbeit im historischen Überblick beschrieben wurde. Das neue Bedrohungsbild der „innerstaatlichen Konflikte in zerfallenden Staaten“ bringt die besonders seit Anfang des 21. Jahrhunderts international bemerkbare Tendenz der Verbindung von regionalen Konflikten und schwacher Staatlichkeit (vgl. SVD

2001 und Europäische Sicherheitsstrategie 2003) auf den Punkt. Der Zusammenhang dieser Problematik zu Entwicklungspolitik wird in den Leitlinien im klassischen Sinne des Entwicklungs-Sicherheitsnexus hergestellt, indem in leicht abgeänderter Form das Credo „Ohne Sicherheit keine Entwicklung – ohne Entwicklung keine Sicherheit“ beschrieben wird. Im Einklang mit der internationalen Debatte wird festgestellt, dass gewaltsame Auseinandersetzungen zum einen neben hohem individuellen Leid, spürbare Auswirkungen auf den verschiedenen Ebenen (bis hin zur globalen Ebene haben) und Negativeffekte auf Entwicklungsbemühungen ausüben würden; im umgekehrten Sinn seien Armutsminderung und die dauerhafte Verbesserung der Lebensverhältnisse ein wichtiger Beitrag zur Vermeidung gewaltsamer Konflikte. Letzteres wird in den Leitlinien folgendermaßen noch näher erläutert:

Unzufriedenheit über große Wohlstandsunterschiede, Missachtung von Menschenrechten, ungleicher Zugang zu Ressourcen oder Mangel an demokratischer Partizipation sind strukturelle Ursachen, die sich gegenseitig verstärken und leicht zu Ausbrüchen von Gewalt eskalieren können. (BmeiA 2006b: 5)

Diese Darstellung struktureller Konfliktursachen ist äußerst vereinfacht und reduziert und wird der Komplexität von fragilen Situationen kaum gerecht. Man kann diese vereinfachte Darstellung allerdings auf den Charakter des Absatzes als Einleitung in das Thema zurückführen und als simplifizierte, dafür leicht verständliche Erläuterung des Kontextes der Leitlinien deuten. Grundlegend für die gesamte Leitlinie ist jedoch klar die suggerierte Wechselwirkung zwischen Armutsminderung und Konfliktprävention und das oberste Ziel der Friedenssicherung, um nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Mit dieser Auffassung halten sich die Leitlinien inhaltlich vollständig an den in internationalen Organisationen vorherrschenden Diskurs.

Betrachtet man die prinzipielle strategische Ausrichtung der OEZA, soweit diese aus den Leitlinien für den Bereich der Konfliktprävention hervorgeht, gibt es einerseits eine starke Konzentration auf die Stabilität des Staates und seiner Institutionen, andererseits erfolgt der Zugang auch über den für die OEZA generell sehr relevanten Aspekt der menschlichen Sicherheit und dem damit einhergehende Fokus auf individuelle/kollektive (Menschen-) Rechte:

Sicherheit betrifft nicht nur die Stabilität des Staates und seiner Institutionen, sie beinhaltet auch die Sicherheit, das Wohlergehen, die Freiheit von Angst und die Freiheit von Not der Individuen. (BmeiA 2006b: 6)

Der Begriff der menschlichen Sicherheit, der in seiner ursprünglichen Bedeutung eher ein Abgehen von staatszentrierten Ansätzen bedeutet, wird hier auf eine Ebene der Governance-Faktoren getragen, der in einen engen Zusammenhang mit Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und guter Regierungsführung tritt (vgl. Khittel/Pospisil 2006: 73). Die Komplementarität der drei Ebenen von Menschenrechten, menschlicher Sicherheit und menschlicher Entwicklung werden von Clive Robinson (Abbildung 6) in seinen Ausführungen über Sicherheitspolitik in der Europäischen Union anschaulich dargestellt und gleichen dem österreichischen Verständnis dieser Wechselwirkungen:

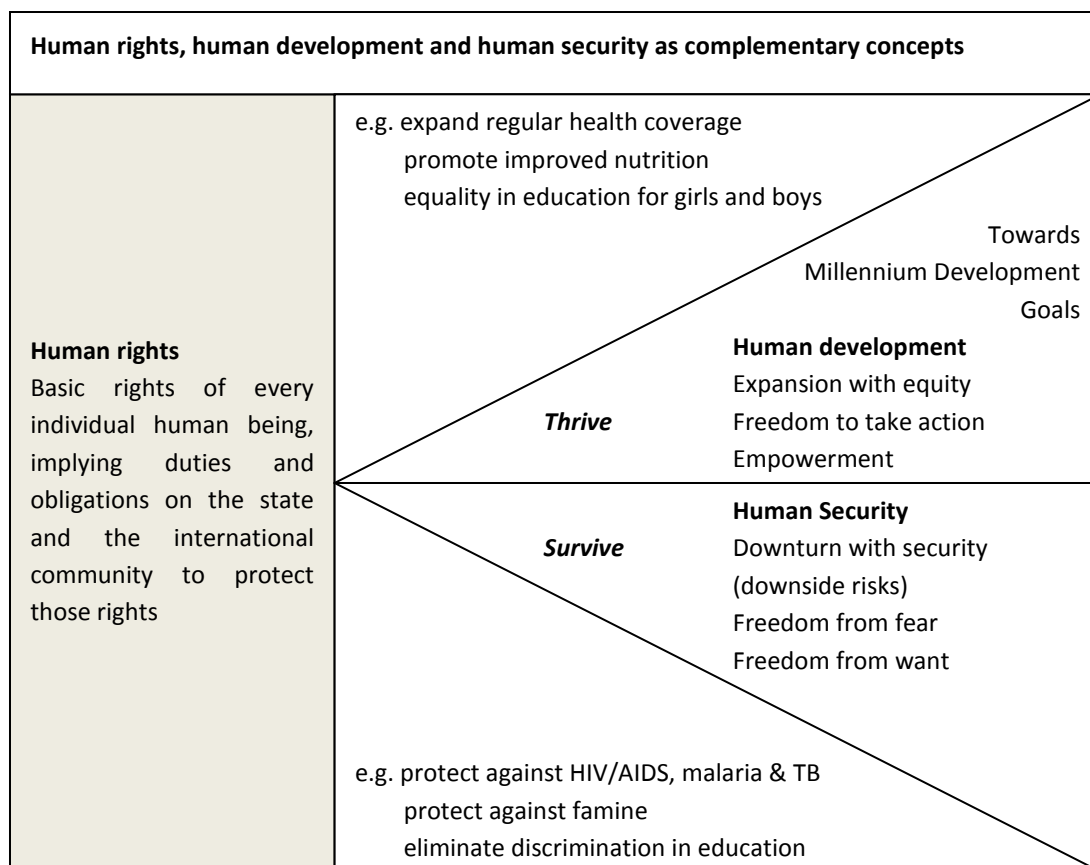


Abbildung 6: Komplementarität von Menschenrechten, menschlicher Entwicklung und menschlicher Sicherheit (Quelle: Robinson 2006: 74)

Wie aus Abbildung 6 hervorgeht, ist ein Grundprinzip des „Human Security“-Ansatzes in dieser Auffassung also die Vorrangstellung von Menschenrechten, welche in jedem Fall (also auch in Konfliktsituationen) eingehalten werden müssen. Dies ist ein Aspekt des Konzeptes, der ihn radikal von klassischen Sicherheitsauffassungen unterscheidet und erhebliche Auswirkungen auf die Sicherheits- und

Entwicklungspolitik hat (vgl. Kaldor/Martin/Selchow 2007: 283). Die Hervorhebung des menschenrechtlichen Aspektes, welche in Österreich eine starke Tradition hat, zieht sich auch durch die sicherheitspolitisch relevanten Programmatiken der OEZA, wobei sie, wie bereits anhand der Analyse im vorhergehenden Teil festgestellt, meist im Zusammenhang mit Aspekten der Staatlichkeit – Rechtsstaatlichkeit, *Good Governance* – auftritt. Dass Österreich auch in Bezug auf die Definition und Herangehensweise an das Konzept menschlicher Sicherheit einen menschenrechtszentrierten Ansatz wählt, ist daher nicht verwunderlich.

Auch in der auf Seite 7 der Leitlinien abgebildeten Grafik, die den wechselseitigen Zusammenhang zwischen den „drei konfliktrelevanten Bereichen der Friedenssicherung“ – „Sicherheit“, „*Governance, politische Entwicklung*“ und „*Soziale und wirtschaftliche Entwicklung – Umgang mit natürlichen Ressourcen*“ – darstellt, kommt dieser Zusammenhang zum Tragen (BmeiA 2006b: 7). Sicherheit wird in diesem Fall zum einen in ihrem klassischen Verständnis als Sicherheit eines Landes verstanden, wobei in dieser Formulierung nicht klar hervorgeht, ob es sich hierbei um die Sicherheit des Partnerlandes oder die Sicherheit Österreichs handelt. Andererseits wird wiederum auf das Konzept der menschlichen Sicherheit verwiesen und in diesem Zusammenhang das unvermeidliche Credo des Entwicklungs-Sicherheitsnexus heraufbeschworen.

Der zweite Bereich von *Governance* und der politischen Dimension im Rahmen von Konfliktprävention und Friedenssicherung, der laut den Leitlinien rechtswidrige, schwache Institutionen, Korruption, Missachtung der Menschenrechte, schlechte Regierungsführung, fehlende Demokratisierungsprozesse und Machtmissbrauch umfasst (Bmeia 2006b: 7), spiegelt die internationale entwicklungspolitische Tendenz wider, sich ab Mitte der 1990er vor allem auf staatliche Kernfunktionen zu konzentrieren (vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 41). Interessant an diesem Punkt sind die einheitlichen Negativformulierungen der Phänomene, die mit dem „Defekt“ schwacher Staatlichkeit oder schlechter Regierungsführung einhergehen. Diese werden konterkarierend zu den „möglichen Ansatzpunkten für die internationale Gebergemeinschaft“ dargestellt – sprich nachdem zunächst die Herausforderungen und Probleme in dem Bereich *Governance* aufgezählt werden, wird in einem nächsten Schritt jeder Aspekt in sein positives Gegenteil gewandelt und diese werden zur Zielsetzung der EZA: Gute Regierungsführung, Demokratie,

Menschenrechte, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effizienz etc. Entwicklungszusammenarbeit wird damit zum „Heilsversprechen“ für die zuvor gelisteten Problematiken.

Ähnliches geschieht auch im dritten Bereich der „sozialen, wirtschaftlichen und Umweltdimension“, wobei hier vor allem der Aspekt des Umgangs mit natürlichen Ressourcen hervorgehoben sei:

Da die Ausbeutung und Verknappung natürlicher Ressourcen nicht nur eine wirtschaftliche und soziale, sondern auch eine (sicherheits-)politische Dimension hat und in engem Zusammenhang mit Guter Regierungsführung steht, strebt die OEZA eine bereichsübergreifende Herangehensweise an. (BmeiA 2006b: 7)

Was mit diesem Bereich besonders angesprochen wird, sind die „neuen globalen Gemeinsamkeiten“ („*Global Commons*“), also „öffentliche Güter, deren kollektiver Zugang für das Überleben des Planeten unerlässlich geworden ist.“ (Gärtner 2012: 139) Mit der zunehmenden Vernetzung der Welt und der veränderten Sicherheitsauffassung von Staaten ist auch eine Veränderung dieser *Global Commons* einhergegangen. Der Zugang zu diesen Gemeinsamkeiten wird ein wichtiges Anliegen mit sicherheitspolitischen Implikationen, das nicht mehr von einem Staat alleine geregelt werden kann, sondern eine neue Art der Zusammenarbeit erfordert. Neben dem Zugang zu natürlichen Ressourcen, dem damit verbundenen Klimaschutz und der Energieeffizienz, fallen auch Themen wie Ernährungssicherheit und Informationsfreiheit, aber auch der Kampf gegen Terrorismus und kriminelle Netzwerke unter diese neuen Herausforderungen (vgl. Gärtner 2012: 138). Eine Vernetzung von Ansätzen nicht nur auf ministerieller/staatlicher Ebene, sondern auch auf regionaler und globaler Ebene scheint dabei die einzige mögliche Antwort für die Herausforderungen der Zukunft zu sein. Dass die OEZA bei umweltpolitischen Themen eine bereichsübergreifende Herangehensweise auch mit entwicklungs- und sicherheitspolitischen Bereichen anstrebt, ist somit Ausdruck dieses globalen Trends.

Die Leitlinien zu Konfliktprävention und Friedenssicherung setzen sich die Sicherung eines „positiven“ Friedens zum Ziel – basierend auf dem Anfang der 1970er vom norwegischen Friedensforscher Johan Galtung entwickelten Konzept des „positive peace“ – also Friede, der nicht allein auf dem Ausbleiben von Krieg und Gewalt beruht, sondern vor allem darauf, dass die Ursachen für strukturelle Gewalt erkannt

und bearbeitet werden (vgl. BmeiA 2006b: 6). Das Konzept des „positiven Friedens“ ist in seiner Bedeutung entscheidend für den Einsatz von Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktsituationen, da es mit der Beseitigung indirekter struktureller Gewalt und der Verwirklichung umfassender sozialer Gerechtigkeit zusammenhängt (vgl. Bonacker/Imbusch 2010: 131) – Prinzipien, die mit den aktuellen Grundanliegen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit übereinstimmen. Ultimatives Ziel müsse laut dem Konzept die Verwirklichung gleicher Lebenschancen von allen, die Beseitigung von sozialer Ungerechtigkeit und kultureller Diskriminierung sein, um somit die Ursachen für Gewaltanwendung zu beseitigen und einen stabilen Frieden zu schaffen (vgl. Bonacker/Imbusch 2010: 131). Die Leitlinien zur Friedenssicherung der OEZA nennen als Beispiele für Ursachen struktureller Gewalt: „diskriminierende politische Machtausübung, ungerechten Zugang zu Land, Unterdrückung der Menschenrechte oder Straflosigkeit“ (BmeiA 2006b: 6). Diese Problematiken sind Phänomene, die auf die in Entwicklungsländer häufiger auftretenden „extraktiven“ (ausgrenzenden) politischen und wirtschaftlichen Elemente ihrer Wirtschaftsordnung hindeuten (vgl. Hartmann 2012: 39f). Das Interessante an diesen vier Faktoren ist, dass es sich dabei um hoch sensible politische Problemstellungen handelt. In allen vier Fällen muss eine Lösung auf politischer Ebene gefunden werden bzw. sind weitgreifende politische Reformen notwendig, die explizit eine Änderung des politischen Systems verlangen. Diese vier Beispiele, die da in einem Nebensatz in der Zieldefinition des „positiven Friedens“ genannt werden, sind Anwendungsbereiche, wo fraglich ist, ob die in Österreich politisch verwaiste EZA außerhalb von gelegentlich durchgeführten Seminaren zur Menschenrechtsbildung viel Einfluss nehmen könnte bzw. überhaupt sollte. Mit welchen Mitteln und auf welcher Ebene die genannten Probleme angegangen werden sollen, wird an betreffender Stelle vorerst nicht erwähnt. Erst später wird darauf hingewiesen, dass im Bereich der Friedenssicherung eine Zusammenarbeit der diplomatischen, militärischen *und* der entwicklungspolitischen Ebenen notwendig ist, um wirksame Antworten auf die genannten Problemstellungen zu finden. Aus dem Bedarf an verstärkter Koordination dieser Ebenen leitet das Dokument im Schlusskapitel einen Appell zu verstärkten Kohärenzbemühungen ab. Schlussendlich werden die genannten Probleme nämlich auf diplomatischer oder international auf militärischer oder juristischer Ebene, bzw. auf jeden Fall auf

politischer Ebene gelöst werden müssen. Dass diesen Problemstellungen eine weitreichende Debatte über institutionellen Wandel und die Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Interventionen zugrunde liegt (vgl. Hartmann 2012: 39ff), lässt sich aus den Formulierungen der Leitlinien vorerst nicht herauslesen.

Auch das Schlusskapitel der Leitlinien widmet sich der Kohärenz mit anderen Akteuren in Österreich, wobei hier vor allem auf die angestrebte verbesserte Zusammenarbeit mit diplomatischen Akteuren innerhalb des Außenministeriums, sowie auf die sicherheitspolitisch relevanten ministeriellen Organe des BMLV, des BMI und des BMJ verwiesen wird. An dieser Stelle würde man sich bei Erwähnung des erweiterten Sicherheitsbegriffs und der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren eine klare Positionierung der OEZA erwarten, was jedoch nicht erfolgt. Es wird lediglich erwähnt, dass „Maßnahmen im Bereich der militärischen Sicherheit (insbesondere die Unterstützung und die Zusammenarbeit mit Armeen in den Empfängerländern) zum überwiegenden Teil nicht ODA-fähig sind und damit auch nicht aus Mitteln der OEZA finanziert werden können“ (BmeiA 2006b: 13). Wo die Trennlinien verlaufen und welche Prinzipien und Regeln sich die OEZA bei der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren, vor allem auch im Bereich *Zivil-Militärischer Zusammenarbeit* setzt, wird nicht erläutert, obwohl dies für ein richtungsgebendes Dokument notwendig und ein wichtiges entwicklungspolitisches Statement wäre. Ob und welche konkreten Maßnahmen unternommen werden, um Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu forcieren, wird nicht erklärt und es mangelt somit wiederum an bindenden Konzepten für PCD. Die Annahme liegt nahe, dass die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien über informelle Kontakte und Willensbekundungen nicht hinaus geht.

Generell ist zu den Leitlinien zu Konfliktprävention und Friedenssicherung der OEZA aus dem Jahr 2006 zu sagen, dass diese – ähnlich wie andere Dokumente der OEZA – einen Mangel an strategischen Ansätzen aufweisen und keine genaueren Definitionen für die angesprochenen Konzepte und Zielsetzungen liefern. Bei problematischen Themen, wie der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren, fehlt eine Positionierung, wie man sie von entwicklungspolitischen Akteuren, welche nach humanitären Prinzipien handeln, erwarten würde. Wie auch Pospisil und Khittel (2008: 39) schon festgestellt haben, sind die Interventionsschienen, wie sie in den Leitlinien definiert wurden, für einen vergleichsweise kleinen entwicklungspolitischen

Akteur wie Österreich sehr breit gestreut und relativ unzusammenhängend. Es mangelt an Konzentration der Maßnahmen und man bekommt wie schon bei den Leitlinien zu *Good Governance* und Menschenrechten den Eindruck, dass die Interventionsschienen eher an die bereits durchgeführten oder in Implementierung befindlichen Projekte angepasst wurden, anstatt die Leitlinien für eine Neupositionierung und Schwerpunktbildung zu nützen. Die Logik hinter der Erstellung der Leitlinien könnte daher tatsächlich gewesen sein, einen strategischen Rahmen für das Existierende zu schaffen und die getroffenen Maßnahmen zu argumentieren und mit Konzepten zu unterlegen. Es finden sich aus diesem Grund auch keine Eigenständigkeiten oder Versuche, die vielfältigen und unzusammenhängenden Aktivitäten im Bereich der Konfliktprävention und Friedenssicherung einzuschränken und sich auf Kernthemen zu fokussieren. Konkrete Vorschläge zur Umsetzung der angestrebten Ziele oder Aussagen zu kritischen Punkten oder eventuellen Risiken werden unterlassen und dem Dokument mangelt es an Praxisnähe.

Auch in den Jahren nach dem Erscheinen der Leitlinien ging die Weiterentwicklung von Konzepten und konkreten Handlungsanleitungen eher schleppend voran. Im




Dreijahresprogramm von 2007 bis 2009, das ganz im Zeichen eines Energie- und Wirtschaftsschwerpunktes stand, wurde das Thema „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ gar nicht erwähnt und lediglich das Thema „Frauen in Friedensprozessen“ bei den thematischen Neuerungen eingeführt (vgl. BmeiA 2007: 35). Dass dieses Thema aufgegriffen wurde ist allerdings vor allem auf eine zweitägige Konferenz in Wien mit dem Titel „Women Leaders Networking für Peace and Security in the Middle East“ zurückzuführen, welcher das Programm wohl mit einer relativ ausführlichen Schilderung der Inhalte Rechnung tragen wollte. Im



darauffolgenden Dreijahresprogramm 2008 bis 2010 wird das Thema von Frauen in bewaffneten Konflikten und Friedensprozessen insbesondere auf multilateraler und somit in großen Teilen diplomatischer Ebene fortgetragen und die VertreterInnen des Außenministeriums streichen ihre Rolle bei der „Initiierung“ einer Studie zum Thema, welche von der slowenischen EU-Präsidentschaft in Auftrag gegeben und im April 2008 publiziert wurde (BmeiA 2008: 47), hervor. Mit dem Hintergrund des Reformvertrags von Lissabon und der damit einhergehenden Stärkung der EU-Außenbeziehungen setzt das OEZA-Dreijahresprogramm aus dem Jahr 2008 seinen

Schwerpunkt im Bereich sicherheitspolitischer Aktivitäten vor allem auf die (EU-)Kooperation mit Afrika (BmeiA 2008: 19ff).

Hintergrund für diese wechselnden Schwerpunktsetzungen in den Dreijahresprogrammen ist deren mangelnde Nutzung im Sinne ihrer ursprünglich angedachten Funktion als mittelfristige Strategie der OEZA. Wie der DAC-Prüfbericht für Österreich aus dem Jahr 2008 kritisch anmerkte, liegt die Problematik des Dreijahresprogramms der OEZA bei seiner jährlichen Erneuerung, welche den Prioritätenfokus gefährde (vgl. DAC 2009:9f). Große Teile der Dreijahresprogramme sind eher Beschreibungen des Ist-Zustandes der OEZA und gehen deskriptiv auf die Leistungen im entwicklungspolitischen Sektor ein. Das oben angeführte Beispiel der anlassbezogenen ausführlichen Einbindung der Thematik „Frauen in Friedensprozessen“ in das Dreijahresprogramm, das aber andererseits die Programmatik für Konfliktprävention und Friedenssicherung der OEZA, welche über das Thema hinaus geht, unerwähnt lässt, ist symptomatisch für diese Vorgehensweise.

Erst im Dreijahresprogramm 2009 bis 2011 wird das Thema „Friede, Sicherheit,  Entwicklung“ wieder schwerpunktmäßig aufgegriffen. Das Querschnittsthema „Frauen in Konfliktsituationen“ und der regionale Schwerpunkt Afrika bleiben und das Thema wird vorrangig im Zusammenhang mit internationalen Initiativen und der Zusammenarbeit mit (sub)regionalen Organisationen behandelt. Ausführliches zum Thema findet sich in diesem Programm dann im letzten, dem Thema *Politikkohärenz* gewidmeten Kapitel. Hier erfolgt ein Bekenntnis zur aktiven thematischen Mitarbeit vor allem im Rahmen der UNO und im INCAF (Internationales Netzwerk Konflikt und Fragilität der OECD) (BmeiA 2009: 64f)– ein Forum, dessen Bedeutsamkeit im folgenden Kapitel noch näher erläutert wird.

Die Verbindung des entwicklungspolitischen mit dem sicherheitspolitischen Sektor wird in diesem Dokument besonders hervorgehoben und es wird für eine Weiterentwicklung des „Comprehensive Approach“ in der EU und der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) plädiert, sowie der Wunsch nach einer verstärkten zivil-militärischen Zusammenarbeit und multidimensionalen Mandaten von internationalen Friedenstruppen geäußert (BmeiA 2009: 65). Diese Formulierungen führen zu einer Verwischung von Grenzen zwischen zivilen und militärischen Anliegen insbesondere auf multilateraler Ebene, was im Rahmen von

Politikkohärenz abgehandelt wird. Ob und inwieweit hier entwicklungspolitische und nicht sicherheitspolitische Interessen im Vordergrund stehen, kommt aus dem Programm nicht klar hervor. Eine Konsequenz dieser Bestrebungen auf österreichischer Ebene ist jedoch das Bekenntnis, die Zusammenarbeit und Koordination auf ministerieller Ebene verstärken zu wollen. Zu diesem Zweck sollte ein Leitfaden zum Thema „Sicherheit und Entwicklung“ in interministerieller Zusammenarbeit entwickelt werden (BmeiA 2009: 66).

Die Entwicklung dieses neuen strategischen Dokuments, welches zentral für die Inhalte der vorliegenden Arbeit ist, fällt allerdings in die Zeit eines graduellen Wandels entwicklungspolitischer Herangehensweisen und Diskurse, unter anderem auch im sicherheitspolitisch relevanten Bereich. Inhaltliche und konzeptionelle Veränderungen auf internationaler Ebene nahmen auch ihren Einfluss auf die österreichische entwicklungs- und sicherheitspolitische Programmatik, was sich anhand der Veröffentlichung der in weiterer Folge vorgestellten Dokumente zeigen lässt.

6.3 Fragilität und *Resilience*

Fünf Jahre nach der Publikation der drei sicherheitspolitisch relevanten Leitlinien, wurden im Jahr 2011 in kurzen Zeitabständen zunächst das „Handbuch Konfliktprävention und Friedenssicherung“ und bald darauf der mit dem Dreijahresprogramm 2009 beschlossene „Strategische Leitfaden – Sicherheit und Entwicklung“ von der OEZA veröffentlicht. Insbesondere im Vergleich zu den zuvor analysierten Leitlinien lassen sich inhaltlich große Fortschritte bzw. Änderungen feststellen, die maßgeblich mit internationalen Entwicklungen in der EZA seit Mitte der 2000er Jahre zusammenhängen. Angemerkt werden muss an dieser Stelle auch, dass bei Gesprächen mit den bei der OEZA-Strategieformulierung maßgeblich Beteiligten Dominique Mair (ADA), Ursula Werther-Pietsch (BmeiA) und Jan Pospisil (oiip) die drei sich einig waren, dass die Leitlinien zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung inhaltlich bereits teilweise überholt waren und der Wandel des internationalen Diskurses erst in den 2011 veröffentlichten Dokumenten seine Niederschrift fand.

Ein für die Thematik in dieser Zeit prägendes Ereignis ist zum einen die 2008 vollzogene Zusammenlegung der beiden DAC-Arbeitsgruppen *CPDC (Network on Peace, Conflict and Development Cooperation)* und *FSG (Fragile States Group)* zum *INCAF (International Network on Conflict and Fragility)*, anhand derer sich die auf entwicklungspolitischer Ebene vollzogene Verbindung von schwacher Staatlichkeit und regionalen Konflikten an der Peripherie veranschaulichen lässt (vgl. Pospisil 2011: 238). Damit einhergehend ist die Integration von Entwicklungspolitik in die Sicherheitspolitik, welche wie erwähnt in fragiler Staatlichkeit ein wesentliches Bedrohungspotential sieht, auf internationaler (institutioneller) Ebene endgültig vollzogen.

Entscheidend für das Verständnis des Dokuments ist zudem die Kenntnis über die insbesondere ab Mitte der 2000er Jahre ablaufenden Reflexions- und Umstrukturierungsprozesse der internationalen Entwicklungspolitik, welche zu einer Reihe von Deklarationen und neuen Zugangsweisen geführt haben, die insbesondere auch den Umgang mit Themen der Konfliktprävention und fragilen Staatlichkeit beeinflussen. Zu den entscheidenden Dokumenten zählt hier zunächst die „Pariser Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ aus dem Jahr 2005, in welcher sich Geberländer „im Dialog mit Partnerländern“ dazu verpflichten, nicht nur die Ressourcen für Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen, sondern vor allem deren Wirksamkeit zu steigern. Hierfür verpflichteten sich sowohl Geber- als auch Partnerländer zu verschiedenen „Partnerschaftsverpflichtungen“. Diese sind:

- **Eigenverantwortung** („*ownership*“): „Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und –strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.“ (Pariser Erklärung 2005: 5)
- **Partnerausrichtung** (*alignment*): „Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.“ (Pariser Erklärung 2005: 6)
- **Harmonisierung**: „Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.“ (Pariser Erklärung 2005: 8)

- **Ergebnisorientiertes Management:** „Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.“ (Pariser Erklärung 2005: 10)
- **Gegenseitige Rechenschaftspflicht** (*Mutual Accountability*): „Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.“ (Pariser Erklärung 2005: 11)

Dieser neue Zugang, welcher die eigenverantwortliche Rolle der Partnerländer in den Vordergrund stellt, und dem sich auch Österreich verpflichtet hat, wurde 2008 in der „Accra Agenda for Action“ und in weiterer Folge Ende 2011 bei der Konferenz in Busan bekräftigt (wobei letztere Konferenz keinen direkten Einfluss mehr auf die Entstehung des Handbuchs hatte).

Ein für das Thema dieser Arbeit relevanter Aspekt dieser Verhandlungsergebnisse der Konferenzen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist die proklamierte Notwendigkeit funktionsfähiger Institutionen und Strukturen in den Partnerländern für die erfolgreiche, eigenverantwortliche Steuerung des Entwicklungsprozesses. Die Dokumente widmen sich in diesem Zusammenhang auch der Problematik der „EZ-Wirksamkeit in fragilen Staaten“; Im Artikel 37 der Pariser Deklaration wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten sich an das Umfeld anpassen muss und in diesem Kontext mangelnde Eigenverantwortung und ungenügende Kapazitäten erwarten muss, wobei das langfristige Ziel sei, legitime, gut funktionierende und solide staatliche bzw. nationale Institutionen aufzubauen (vgl. Pariser Erklärung 2005: 9).

Diese Formulierungen spiegeln einen Prozess wider, welcher sich seit 2004/2005 in einer markanten Änderung von Begrifflichkeiten widerspiegelt (vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 41). Immer mehr geht man in der internationalen Diskussion von der Verwendung von Begriffen wie „Staatsversagen“ oder „Staatsschwäche“ ab und orientiert sich mehr in Richtung des Begriffes „Fragilität“ (bzw. „fragile Staaten“ oder „fragile Situationen“). Jan Pospisil, der sich auf wissenschaftlicher Ebene eingehend mit diesem neuen Fragilitätsdiskurs beschäftigt hat, stellt fest, dass der Übergang zu diesen offenen Begrifflichkeiten eine schleichende Veränderung ist, die nicht die vorhergegangenen Diktionen kritisiert, sondern sie einfach graduell verändert und damit

neue Betrachtungsweisen und Zugänge schafft (vgl. Pospisil 2011: 239). Gemeinsam mit Ursula Werther-Pietsch hatte Pospisil schon im Jahr 2009 nach Gründen für diesen graduellen Übergang und die Etablierung des Fragilitätsdiskurses gesucht und dabei drei Überlegungen angestellt, die ausschlaggebend gewesen sein könnten (vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 41; Pospisil 2011: 239f):

1. Bei Verwendung von Begriffen wie „scheiternder Staat“ oder „Staatsversagen“ in Bezug auf das Partnerland bestehe das unmittelbare Risiko diplomatischer und politischer Verwicklungen. In Ländern mit ohnehin schwierigen Verhältnissen würden Bezeichnungen wie „schwach“ oder „gescheitert“ die Machtbasis der Regierungen eventuell noch mehr unterminieren. Die Verwendung von Bezeichnungen wie „fragile Situation“ würden demgegenüber einen viel größeren Spielraum bieten, da sie eher strukturelle Prozesse als konkretes Politikversagen betreffen würden.
2. Ein weiterer Grund für die Umorientierung könnten laut den AutorInnen die praktischen Misserfolge bei der Umsetzung aktiver Maßnahmen zur Staatsstabilisierung und Staatsentwicklung sein. Durch eine Änderung der Begrifflichkeiten würde man gleichzeitig die konzeptionelle Sicht- und Herangehensweise verändern.
3. Die Änderung der Diktion könnte zudem mit dem Erkenntnisprozess verbunden sein, dass ein komplexer Zugang notwendig ist, der nicht mit Blaupausen-Lösungen arbeitet, sondern ein Verständnis von Staatlichkeit auf komplexen und dynamischen Staats-Gesellschafts-Beziehungen gründet.

Mit der vermehrten Verwendung der Begrifflichkeit „Fragilität“ in *Policies* und Grundsatzdokumenten der EZA greift diese auf einen weitaus flexibleren Begriff zurück, der sich mehr an Prozessen orientiert und sich nicht explizit nur auf Staaten, sondern auch auf – räumlich wie zeitlich – anders einzugrenzende Situationen bezieht (vgl. BmeiA 2011a: 11). Wie aus dieser Erklärung aus dem im folgenden näher erläuterten Handbuch für Konfliktprävention der OEZA aus dem Jahr 2011 bereits hervorgeht, wird mit dem neuen Schlagwort der EZA eine weitere Begrifflichkeit geschaffen, die sich in ihrer Verwendung im internationalen Diskurs besonders durch ihre nicht eindeutige Bedeutung auszeichnet und somit den internationalen Akteuren einen großen Spielraum bei der Verwendung einräumt. Das

Wort „fragil“ ist weit weniger aggressiv und endgültig wie etwa die Begriffe „scheiternd“ und „versagend“ und schafft ein Bild von „zerbrechlichen Gebilden“, welche mit größter Vorsicht behandelt werden müssen. Die Bezeichnung als „fragil“ kann von und auf die unterschiedlichsten Akteure angewendet werden und scheint auf dem Konsens zu basieren, dass nur bei Wahrung der notwendigen Feinfühligkeit und bei Einhaltung gewisser Regeln (wie z.B. der „Principles of Good International Engagement in Fragile States“), ein sinnvolles Arbeiten in solchen Situationen möglich wird.

Mit dem Fragilitätsbegriff, welcher den sicherheitspolitischen Diskurs innerhalb der internationalen EZA ab Mitte der 2000er Jahre zu prägen beginnt, strebt langsam auch ein anderer Begriff in den Konzeptpapieren, welche mit Fragilität zusammenhängen, nach oben – nämlich der Begriff „*Resilience*“. In dem vom DAC 2008 veröffentlichten Konzeptpapier mit dem Titel „*Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience*“ taucht dieser Begriff zum ersten Mal in entwicklungspolitischem Kontext auf (vgl. Pospisil 2011: 236). Basierend auf den im Jahr 2007 von den DAC-Mitgliedsstaaten unterzeichneten zehn „Principles of Good international Engagement in Fragile States“ (OECD/DAC 2007b), welche im Prinzip 3 *State Building* als das zentrale Ziel eines solchen Engagements proklamieren, sieht dieses Papier effektive, legitime und widerstandsfähige (*resilient*) Staaten als Grundvoraussetzung für Entwicklung, Frieden und Stabilität (OECD/DAC 2008:3). Und nicht allein durch diese Betonung von „well-organised co-operation between effective states“ als scheinbar einzige Möglichkeit mit internationalen Herausforderungen umzugehen (OECD/DAC 2008: 7), ist dieses Dokument des DAC diskursanalytisch äußerst wertvoll. Freilich zeigt sich schon an solchen Aussagen, wie dieser neue Fokus auf *State Building* und die Rolle des Staates als quasi selbstverständlich dargestellt werden und alternative Entwicklungsmodelle, welche nicht den Staat als zentralen Akteur sehen, in den Hintergrund gedrängt – ja gar undenkbar werden.

Noch interessanter allerdings wird das Dokument, welches durchaus das Potential hat, für den internationalen entwicklungspolitischen Diskurs der Zukunft (und somit auch für die OEZA) richtungsweisend zu wirken, mit folgenden Aussagen:

More broadly, a focus on state building, if understood as support for the state-society contract and its gradual institutionalisation, is equally, if not more, important than poverty reduction as a framework for engagement. This is particularly true in divided or post-war states, where poverty reduction remains a goal but is perhaps not the most appropriate overall framework for engagement. (OECD/DAC 2008: 8)

Mit dieser Aussage wird der seit den 1990er Jahren vorherrschende Armutsdiskurs, der mit der Formulierung der Millennium Development Goals im Jahr 2000 endgültig für die gesamte internationale Entwicklungspolitik hegemonial geworden war, explizit infrage gestellt. Nachdem Armutsreduktion für mehr als zwei Jahrzehnte das klar proklamierte Oberziel jeglichen Engagements war, die Erfolge dieser Ansätze jedoch eher kläglich ausfielen und man 2008 bei der „Halbzeitbilanz“ der MDGs nur magere Fortschritte feststellen konnte, scheint das Dokument den Augenblick zu nützen, um die sicherheitspolitisch geprägten Diskussionen rund um Fragilität zu einem neuen entwicklungspolitischen Diskurs der Staatlichkeit zu machen.


Zentral in diesem neuen Diskurs sind die beiden Gegenpole „*Fragilität*“ und „*Resilience*“. Denn das Gegenteil von Fragilität ist laut dem Bericht nicht etwa *Stabilität*, wie zahlreiche Geber es sich zunächst als Ziel gesetzt haben, sondern *Resilience* – also die Fähigkeit mit Veränderungen der Kapazitäten, Effektivität oder Legitimität umzugehen (OECD/DAC 2008: 12):

Resilience, we argue, therefore derives from a combination of capacity and resources, effective institutions and legitimacy, all of which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations. (OECD/DAC 2008: 12)

Staat-Gesellschaftsbeziehungen rücken in dieser Definition also in den Mittelpunkt, wobei es hierbei nicht allein um die fast schon traditionelle Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im herkömmlichen Sinne geht, sondern auch um alternative gesellschaftliche Organisationsformen (wie z.B. traditionelle Autoritäten) (vgl. Pospisil 2011: 244f). Wie Pospisil in seiner Analyse des *Resilience*-Diskurses jedoch selbst einräumt, mag diese Interpretation der Staats-Gesellschaftsbeziehungen angesichts der Neuheit des Konzepts noch etwas verfrüht sein, jedoch ist dies eine mögliche Stoßrichtung der Debatte um fragile Situationen (vgl. ebd.).

Dass das Konzept Potential hat, zu einem neuen entwicklungspolitischen Paradigma aufzusteigen, zweifelt Jan Pospisil nicht an und verweist auch auf Bemühungen innerhalb Europas, das avantgardistische Konzept von *Resilience* als neuen europäischen Ansatz in Abgrenzung zu amerikanischer Dominanz im entwicklungspolitischen Diskurs einzusetzen (vgl. Pospisil 2011: 243). Dieses Potential des Begriffs, seine Neuartigkeit, Dynamik und Flexibilität sind möglicherweise auch der Grund, warum das Konzept auch im österreichischen Diskurs Fuß fasst. Dass Jan Pospisil, welcher ein ausgeprägtes Forschungsinteresse an dem neuen *Resilience*-Konzept hat, Mitglied des Redaktionsteams des im folgenden Teil erläuterten Handbuchs für Konfliktprävention und Friedenssicherung ist, hat sicherlich auch zu einer Etablierung dieser Begrifflichkeiten in der Programmatik der OEZA beigetragen.

6.3.1 Handbuch Konfliktprävention und Friedenssicherung – Die vier Interventionsschienen der OEZA

Als Antwort auf die im Rahmen der Analyse der vorhergehenden Dokumente formulierte Kritik der mangelnden Praxisnähe und als Weiterführung der Leitlinien zu Konfliktprävention und Friedenssicherung erschien im Juni 2011 das „Handbuch  Friedenssicherung und Konfliktprävention – Anleitungen zur strategischen Umsetzung der Leitlinien der OEZA“. Dieses Handbuch soll, wie der Titel bereits besagt, der Umsetzung der in den Leitlinien definierten prioritären Interventionslinien der OEZA im Bereich der Friedenssicherung und Konfliktprävention dienen und durch eine Auflistung von Qualitätskriterien, praktischen Hilfen, Methoden und Instrumenten eine konkrete Handlungsanleitung insbesondere für MitarbeiterInnen der ADA darstellen (vgl. BmeiA 2011a: 5). Positiv hervorzuheben ist die bereits im Vorwort formulierte Ambition, das Dokument möglichst flexibel zu handhaben und es als ein „Work in Progress“ zu verstehen, welches sich regelmäßig mit neuen Erkenntnissen der internationalen Diskussion auf diesem Gebiet auseinandersetzt. Diese Flexibilität kommt auch in der Aufforderung zum Ausdruck, dass Erfahrungen und Anmerkungen, die der Verbesserung der Inhalte des Handbuchs dienen, jederzeit erwünscht sind (vgl. BmeiA 2011a: 5).

Das Handbuch bietet aufgrund seines Charakters wesentlich mehr Platz für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit Aspekten des Entwicklungs-

Sicherheitsnexus. In Anbetracht der zuvor erläuterten Veränderungen im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs geht das Dokument einleitend auch vertieft auf die internationalen Rahmenbedingungen der Verbindung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik ein und beschreibt die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure. Bereits in diesem Teil wird dabei festgestellt, dass die Einbeziehung von außen- und sicherheitspolitischen (mitunter militärischen) Akteuren für die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele unumgänglich ist (vgl. BmeiA 2011a: 7). Angesichts der aktuellen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit ist diese Aussage zwar nicht zu verneinen, fraglich bleibt aber wiederum, inwieweit eine Positionierung der EZA notwendig ist, weil die Interessen und Motive der verschiedenen Akteure sich grundlegend unterscheiden. Auf diese Problematik wird an betreffender Stelle im Handbuch nicht weiter eingegangen und es folgt eine Auflistung internationaler Referenzdokumente vor allem auf Ebene der Vereinten Nationen, und im weiteren der OECD, der Europäischen Union und internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank). Dies entspricht wiederum der in OEZA- Dokumenten zu sicherheitspolitischen Themen üblichen Tendenz, sich auf den internationalen Konsens zum Thema zu berufen und somit quasi eine Rechtfertigung für die eigenen Herangehensweisen und Konzepte anzuführen.

Der Hauptbestandteil des Handbuchs besteht aus einer vertieften Erläuterung der vier Interventionssektoren der OEZA im Bereich der Friedenssicherung und Konfliktprävention. Bereits in den *Leitlinien* aus dem Jahr 2006 wurden diese vier Interventionsschienen definiert, wobei damals nur eine überblicksmäßige Einführung geliefert wurde, welche kaum auf konkreten Konzepten oder Schwerpunktbildungen beruhte und mehr eine Aneinanderreihung von Schlagwörtern darstellte, die erneut den Eindruck hinterließ, dass mit den Interventionsschienen lediglich ein diffuser Rahmen für die bereits in Implementierung befindlichen Aktivitäten der OEZA geschaffen werden sollte. Erst mit dem *Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung* aus dem Jahr 2011 werden die Interventionsschienen im Detail beschrieben und mit entsprechenden entwicklungspolitischen Konzepten unterlegt und ausgestattet. Im Folgenden sollen die vier Einsatzbereiche der OEZA näher unter die Lupe genommen werden und unter Einbeziehung der genaueren

Darstellung im *Handbuch* und vor dem Hintergrund des zuvor erläuterten Wandels des entwicklungspolitischen Diskurses untersucht werden.

Als erste Interventionsschiene wird das *Mainstreaming von konfliktsensitivem Vorgehen* in der OEZA definiert, also die Berücksichtigung von Konfliktpotential bei allen Projekten und Programmen, die im Rahmen der OEZA durchgeführt werden (BmeiA 2006b: 10). Solch eine „*Conflict prevention lens*“, welche die Auswirkungen aller Aktivitäten in konfliktbetroffenen Kontexten berücksichtigt, wird z.B. auch von der OECD in den DAC-Richtlinien „Helping Prevent Violent Conflict“ aus dem Jahr 2001 gefordert (vgl. OECD/DAC 2001:31). Dies geschieht je nach Kontext auf zwei Ebenen: Einerseits das „*Working in conflict*“, was die Vermeidung von gewaltverschärfenden Wirkungen in einem konfliktiven Kontext bedeutet, wo es noch nicht zum Ausbruch gewalttätiger Auseinandersetzungen gekommen ist. Dies dient der OEZA auch als qualitätssichernde Maßnahme und soll sicherstellen, dass – ähnlich wie beim Umgang mit *Gender*- oder Umweltfragen auch bei nicht explizit friedensspezifischen Projekten und Programmen zumindest ein „Do-No-Harm“-Ansatz berücksichtigt wird. Auf der anderen Seite steht das „*Working on the conflict*“, wo aktiv Maßnahmen zur Konflikttransformation geleistet werden sollen. Genauere Definitionen und Anleitungen zur Vorgangsweise fehlen in den Leitlinien, finden jedoch im fünf Jahre später herausgegebenen Handbuch zur Konfliktprävention und Friedenssicherung ihren Platz. Die dortige Erläuterung eines konfliktsensitiven Vorgehens erfolgt sehr viel praxisorientierter und detaillierter und wird somit dem Charakter des Dokuments als Handbuch für die konkrete Umsetzung von Projekten gerecht. Das Dokument richtet sich merklich vorwiegend an Projekt- und Programmverantwortliche der OEZA, da zunächst eine nachvollziehbare Erklärung abgegeben wird, warum Projekte Konfliktzusammenhänge berücksichtigen müssen und anhand von Beispielen anschaulich erklärt wird, wie entwicklungspolitische Unternehmungen, welche zum Beispiel das lokale Beziehungsgeflecht nicht berücksichtigen, ungewollt konfliktverschärfend wirken können. Diese Herangehensweise orientiert sich offensichtlich auch an den von allen DAC-Mitgliedsstaaten im Jahr 2007 unterzeichneten „Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“, welche in Ergänzung zur Pariser Deklaration für das Geberverhalten in fragilen Situationen als erstes Prinzip die

„Berücksichtigung der Ausgangslage“ („Take context as the starting point“) festgelegt haben (vgl. OECD/DAC 2007b: 1).

Im Detail wird ebenfalls der „Do-No-Harm“-Ansatz erläutert und erst im Handbuch wird klar, dass es sich dabei um einen ausgereiften, auf konkreten Erfahrungen und Fallstudien basierenden, entwicklungspolitischen Ansatz handelt, der anhand von sieben Prinzipien eindeutige Ansatzpunkte für eine Wirkungsanalyse von Projekten bietet (vgl. BmeiA 2011a: 16f). Das Prinzip „Schaden vermeiden“ wird auch als zweites der oben erwähnten DAC-Prinzipien gelistet und ist eine logische Konsequenz aus den unberechenbaren Situationen im Kontext fragiler Staatlichkeit. Da man es in solchen Situationen meist mit Regierungen mit mangelnden Steuerungsfähigkeiten zu tun hat, ist eine Umsetzung von effektiver Entwicklungszusammenarbeit nicht garantiert und es kann zu unvorhersehbaren Wirkungsketten von Aktivitäten kommen (vgl. Pospisil/Werther-Pietsch 2009: 43). Der Vorsatz „Schaden zu vermeiden“ kann auch als Eingeständnis eines Scheiterns von klar definierten entwicklungspolitischen Konzepten und Maßnahmen, die in einer Bilanz der Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit eine mangelnde Wirksamkeit gezeigt haben, verstanden werden (vgl. Pospisil 2011: 241).

Neben den Prinzipien „Kontext berücksichtigen“ und „Schaden vermeiden“ wird zudem noch eine „Checkliste für Konfliktsensitivität“ vorgestellt, die auf vier Ebenen (1. „Verstehen von Konflikten: Erhebungen zu Konfliktgenese und Konfliktfaktoren“; 2. „Zielgruppen“; 3. „Lokale, nationale und internationale Partner“; 4. „Projektgestaltung und Projektabwicklung, Einbettung in einen weiten Kontext“) eindeutige Fragen und Ansatzpunkte zur Analyse von Projekt- und Programmvorhaben liefert (vgl. BmeiA 2011a: 18ff). Diese Checkliste ist augenscheinlich auf das in der OEZA vorherrschende Tool des „Project Cycle Management“ abgestimmt, wobei hier die Frage nach der notwendigen Finanzierung für zusätzliche Ressourcen, welche die Konfliktanalyse notwendig macht, offen bleibt. Angesichts der finanziellen Situation der OEZA ist tatsächlich fraglich, ob nicht ein Budgetvorbehalt das größte Hindernis für ein Mainstreaming von Konfliktsensitivität bleibt und inwieweit sich dieser Ansatz durchsetzen kann.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu betonen, dass ein weiterer Punkt, welcher das Handbuch neben seiner Detailliertheit und Praxisorientierung ebenfalls von den Leitlinien unterscheidet, ist, dass (nicht zuletzt im Rahmen des erwähnten „Do-No-

Harm“-Prinzips) auch Grenzen des Machbaren innerhalb der EZA eingeräumt werden und zugegeben wird, dass auch Entwicklungszusammenarbeit nicht in jeder Konfliktsituation in der Lage ist konstruktiv zu wirken, sondern abhängig von anderen Akteuren und deren Bereitschaft ist (vgl. BmeiA 2011a: 18). Dies geht zwar nicht auf strukturelle Beschränkungen innerhalb des Geberlandes ein, ist jedoch ein Beweis dafür, dass das Handbuch im Gegensatz zu den politisch motivierten Leitlinien, nicht rein idealistische Szenarien aufzeigt, sondern sich scheinbar an der Realität der Entwicklungszusammenarbeit orientiert. Auf der anderen Seite spiegelt dieses Eingeständnis auch eine im internationalen Diskurs immer häufiger wahrnehmbare Tendenz wider, die Grenzen der Entwicklungsbemühungen aufzuzeigen und sich einzugestehen, dass man die selbstaufgelegten Ziele (z.B. MDGs) mit den bisher gewählten Methoden nicht erreichen kann. Nachdem das für die Millennium Development Goals gewählte Zieljahr 2015 immer näher rückt und ein Versagen bei der Einhaltung der Ziele immer klarer wird, ist man auf rhetorischer Ebene bereits stark zu dem insbesondere mit der Pariser Erklärung deklarierten Ansatz des *„alignment and ownership“* übergegangen – sprich man betont die Eigenverantwortlichkeit der „Partnerländer“ für ihre Entwicklung. Diesen Zugang kann man durchaus als eine Abgabe der Verantwortung für entwicklungspolitische Aktivitäten interpretieren, die angesichts des Scheiterns der eigenen Ansätze und Maßnahmen vollzogen wird.

Eine zweite Interventionsschiene der OEZA im Bereich der Konfliktprävention ist die Stärkung lokaler Organisationen, mit dem Hintergrund der in den Leitlinien proklamierten wichtigen Rolle der Zivilgesellschaft bei friedensstiftenden Maßnahmen (BmeiA 2006b: 11). Durch die Unterstützung dieser lokalen Partner erhofft man sich eine Stärkung demokratischer Strukturen und Prinzipien (wie Verantwortlichkeit, Transparenz und Gute Regierungsführung), was sich auf längere Sicht vermutlich durch einen Wandel auf gesamtstaatlicher Ebene auswirken soll und somit zur Reduktion struktureller Gewalt führen soll. Wie genau diese Unterstützung vonstattengehen soll und ob es genug regionale Kontakte gibt, um lokale Partner sinnvoll auszuwählen und zu unterstützen, lässt sich aus den Leitlinien zunächst nicht herauslesen. Dieser Mangel an Details lässt sich natürlich wiederum aus der Natur des Dokuments als politischer Leitfaden und als strategische Deklaration erklären, jedoch hat man wie bei den Formulierungen zuvor das Gefühl, dass auch in

diesem Part die allgemeinen „Mythen“ der EZA, unter die eben auch die allheilbringende Rolle der institutionalisierten Zivilgesellschaft fällt, aneinandergereiht werden.

In der Detaildarstellung dieser zweiten Interventionsschiene Im Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung wird erneut der in den Leitlinien augenscheinliche Mangel an Details und klaren Stellungnahmen ausgeglichen. Erst hier wird klar, dass das Konzept der „Stärkung regionaler, subregionaler und lokaler Organisationen“ stark mit dem von der Pariser Deklaration institutionalisierten Prinzip der *Eigenverantwortlichkeit* zusammenhängt:

Die Verantwortung für Konfliktprävention, Konfliktlösung und Friedenssicherung liegt immer vorrangig bei den lokalen Akteuren. (BmeiA 2011a: 25)

Die regionale Verantwortlichkeit ist für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit insbesondere mit fragilen Staaten von enormer Bedeutung. (BmeiA 2011a: 26)

Die prinzipiellen Inhalte des Handbuchs sind also offensichtlich an den gängigen entwicklungspolitischen Prinzipien ausgerichtet: Entsprechend der Pariser Erklärung will man sich an regionalen Initiativen orientieren (*Partnerausrichtung*) und Bestehendes unterstützen (*Harmonisierung*), da die Teilnahme der Bevölkerung (*Partizipation*) für das Verantwortungsgefühl (*Ownership*) sehr wichtig ist und nur so die *Effektivität* und *Nachhaltigkeit* garantiert sind (vgl. BmeiA 2011a: 26).

Regionale Organisationen bestehen im Verständnis der OEZA aus staatlichen Akteuren, wobei der regionale Fokus bei dieser Interventionsschiene vorwiegend auf Afrika liegt und sich auch die Ansätze und Konzepte des Handbuchs aus diesem Grund auf ein afrikanisches Umfeld beziehen. Der Vorteil der Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen wird betont und durch Faktoren wie deren Flexibilität oder stärkeren lokalen Einfluss argumentiert. Man betont ihre Vermittlerrolle in Konflikten, wobei gleichzeitig mit der Formulierung der Eindruck erweckt wird, dass erst durch ein entwicklungspolitisches Engagement von außen diese Rolle und das damit einhergehende Gefühl der Partizipation und „Mit-Verantwortlichkeit“ bei der Schaffung von Stabilität und Frieden geweckt wurde und dies somit als Leistung auch der OEZA dargestellt werden kann.

Mehrere Seiten widmet das Handbuch der „Partnerschaft für Frieden und Sicherheit“, in welcher Österreich im Rahmen der Afrika-EU-Strategie mitwirkt. Neben dem

Schwerpunkt „politischer Dialog“ geht es in dieser Partnerschaft vor allem auch um den Aufbau und die Operationalisierung / Finanzierung einer afrikanischen Sicherheitsstruktur (APSA – African Peace and Security Architecture) im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) (BmeiA 2011a: 28f). Wesentlicher Teil dieser Unternehmungen ist der Aufbau einer *African Standby Force* (ASF) – sprich eine Kapazitätsentwicklung militärischer und polizeilicher Strukturen. Dass die Finanzierung und Mitarbeit an solchen Unternehmungen von Seiten der Entwicklungszusammenarbeit und aus Mitteln des *European Development Fund* erfolgt, scheint Diskussionsbedarf zu bieten. Jedoch findet sich in dem Handbuch keinerlei Stellungnahme zu dieser Problematik der Vereinnahmung entwicklungspolitischer Mittel für militärische Zwecke. Mit dem Hinweis auf ein notwendiges „VN- oder AU“-Mandat für den Einsatz der Truppen scheint jeglicher Erklärungsbedarf abgetan zu sein und es gibt keine weitere Stellungnahme zum Thema.

Nach der Erläuterung von Zusammenarbeitsmechanismen, Stärken und Schwächen der Afrikanischen Union erfolgt eine Beschreibung derselben für andere regionale und subregionale Partner der OEZA (in Afrika) – diese sind namentlich IGAD (Intergovernmental Authority on Development), ECOWAS (Economic Community of West African States) und SADC (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika).

Danach wird auf die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft eingegangen, denen eine wichtige Rolle bei der langfristigen Friedensentwicklung eingeräumt wird. Ihre besondere Bedeutung wird ihnen laut Handbuch besonders deswegen zugewiesen, da zivilgesellschaftliche Organisationen einen besonders guten Zugang zur Bevölkerung haben und über eine breite Vertrauensbasis als Mittler für Staats-Gesellschaftsbeziehungen fungieren können (vgl. BmeiA 2011a: 35). Angesichts des verstärkten Augenmerks auf diese Beziehungen und deren Funktion für den Aufbau von *resilience* in fragilen Situationen, ist der Aspekt der Zusammenarbeit und Stärkung einer zivilgesellschaftlichen Basis Teil des neuen Diskurses der Entwicklungszusammenarbeit, der dem Faktor *Legitimität* entscheidende Bedeutung für die Schaffung widerstandsfähiger Strukturen beimisst. Besonders in Situationen mit fragiler Staatlichkeit scheint die Zivilgesellschaft für Geberstaaten daher zu einem wichtigen Adressat zu werden, dessen Potentiale als flexibler und der Basis naher

Akteur verstärkt genutzt werden sollten. Ein weiterer Grund für die ausführliche Erwähnung der Rolle der Zivilgesellschaft ist sicherlich auch die im Vorjahr der Publikation des Handbuchs in Wien veranstaltete „3C Konferenz“, welche die Betonung auf eine Koordination mit der Zivilgesellschaft in fragilen Situationen legte (näheres zum Thema im folgenden Kapitel 6.4).

Eine dritte Interventionsschiene, die in den Leitlinien noch explizit erwähnt wird, ist die Förderung von Reintegration, was sich in diesem Fall vor allem auf ehemalige SoldatInnen und KindersoldatInnen in Post-Konfliktländern bezieht. Die Reintegration soll zum einen auf ökonomischer Ebene erfolgen (beruflicher Wiedereinstieg etc.), auf der anderen Seite handelt es sich auch um Maßnahmen der Trauma- und Versöhnungsarbeit – also „psychologische und soziale Reintegrationsmaßnahmen“ (BmeiA 2006b: 12). Wie im Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung von 2011 festgestellt, ist Reintegration – also die soziale und wirtschaftliche Befähigung zur Eigenständigkeit und dauerhaften und würdevollen Bedürfnisbefriedigung, sowie die Befähigung Rechte und Freiheiten zu genießen - Teil eines „DDR-Prozesses“ (*Disarmament, Demobilization, and Reintegration, DDR*) (BmeiA 2011a: 39f). Da die Leitlinien den letzten Punkt als schwerpunktmäßige Interventionslinie der OEZA definieren, wird im Handbuch detailreich auf die politischen, rechtlichen und sozioökonomischen Aspekte von Reintegration eingegangen. Die Zielgruppen dieses Ansatzes seien demnach nicht nur Ex-KombatantInnen, sondern die in der OEZA so oft hervorgehobenen „verwundbaren Gruppen“, wie Frauen und Kinder, aber auch Menschen mit Behinderungen und Minderheiten (vgl. BmeiA 2011a: 39). Auf den folgenden 12 Seiten wird fundiert und ausführlich auf die unterschiedlichen Aspekte der Reintegration eingegangen und die damit einhergehenden entwicklungspolitischen Konzepte und Herangehensweisen, deren Vor- und Nachteile, Herausforderungen und Spezifika erläutert. Die Ausführlichkeit und Praxisnähe dieser Erläuterungen zeugt erneut von der Qualität des Handbuches und bietet Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich praxisorientierte Handlungsanleitungen.

Allerdings muss im Zusammenhang mit dieser Interventionsschiene der OEZA dem letzten Kapitel der Handlungsfolgen rhetorischer Versicherheitlichung vorausgegriffen und erwähnt werden, dass Reintegration zwar in den Leitlinien und damit auch in dem Handbuch für Friedenssicherung und Konfliktprävention ausgiebig Raum fand,

ihre Bedeutung für die tatsächliche Arbeit der OEZA jedoch eher gering ist. Wie später noch genauer festzustellen sein wird, finden sich in den tatsächlich erbrachten Leistungen der OEZA, abgesehen von einer Ausnahme, keine programmatischen Bemühungen für Reintegration und auch die in der ADA für Friedenssicherung und Konfliktprävention zuständige Dominique Mair hatte bei einem persönlichen Gespräch eingeräumt, dass diesem Bereich der OEZA de facto keine Bedeutung mehr zukommt.

Bei der vierten und letzten Interventionsschiene der OEZA „Stärkung der Justiz- und Sicherheitssysteme“, welche sich vor allem auf die OECD-Richtlinien zur *Security System Reform (SSR)* beruft, proklamieren die Leitlinien zwar, ähnlich wie schon bei den ersten beiden Interventionsschienen, wie wichtig ein funktionierendes Rechtssystem für einen Demokratisierungsprozess und in der Konfliktphase entscheidend für die Prävention bzw. Aufarbeitung von Konflikten sind (BmeiA 2006b: 12) – die Problematiken und Schwierigkeiten des angestrebten institutionellen Wandels fehlen erneut. Vor allem bei letztgenannter Interventionsschiene müssten die Partner vorrangig Regierungen sein, was in fragilen Situationen zu politischen Dilemmata führen kann. Bei solchen Interventionen stoßen sich die Prinzipien der Eigenverantwortung und Anpassung an dem Ziel institutionellen Wandel zu unterstützen und zugleich steht man in Partnerländern mit schwachen Institutionen und ausgrenzenden Gesellschaftsordnungen vor dem Problem, dass Wandel nicht immer nur eine Frage des politischen Willens ist, sondern die Verantwortlichen auch strukturellen und institutionellen Einschränkungen unterworfen sind (vgl. Hartmann 2012: 40).

Angesichts besonderer Herausforderungen von Sicherheitssystemen in fragilen Situationen, räumt das Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung, welches wie gesagt schon neue Aspekte des veränderten entwicklungspolitischen Diskurses mit einarbeitet, ein, dass nicht immer „die kompromisslose Verfolgung der Errichtung eines staatlichen Gewaltmonopols unabdingbar ist, da gerade in fragilen Kontexten verantwortungsbewusst agierende nichtstaatliche Sicherheitsakteure, beispielsweise auf lokaler Ebene, wichtige Funktionen übernehmen können.“ (BmeiA 2010a: 51). Dies zielt auf die bereits erwähnte neue Stoßrichtung des Fragilitäts-Diskurses ab, welche die Orientierung von rein staatlichen Akteuren für die

Stabilisierung auch auf mögliche alternative gesellschaftliche Organisationsformen lenkt.

Der Staat wird hier also genau zu dem, was das letzte Jahrzehnt von *State-Building*, anzusiedeln von Mitte der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre, eigentlich verhindern oder mittels gezielter Maßnahmen überwinden wollte: ein soziopolitischer Akteur unter vielen, und keineswegs mehr ein mit Gewaltmonopol ausgestatteter Primus soziopolitischer Organisation. (Pospisil 2011: 244)

Zumindest auf rhetorischer Ebene räumt die OEZA mit dem oben zitierten Satz somit neben der zuvor betonten Rolle der Zivilgesellschaft, auch anderen gesellschaftlichen Organisationsformen einen größeren Spielraum ein, als das bisher bei der Zusammenarbeit im Rahmen von *State-Building* der Fall gewesen ist und passt sich somit dem Diskurs rund um Fragilität und *Resilience* an. Diese Tendenz lässt sich an dem weiteren Inhalt des Kapitels „Sicherheitssektorreform“ (SSR) ablesen, in dem explizit auf die neue Entwicklung in Richtung „Sicherheitssystemreform“ eingegangen wird. Diese Terminologiefrage, welche im Handbuch auch direkt angesprochen wird, geht auf eine von der OECD in ihren Richtlinien zu SSR von 2004 neu eingeführten Begriff zurück, der folgendermaßen definiert wird:

The OECD DAC Guidelines on Security System Reform and Governance agreed by ministers in 2004 define the security system as including: core security actors (e.g. armed forces, police, gendarmerie, border guards, customs and immigration, and intelligence and security services); security management and oversight bodies (e.g. ministries of defence and internal affairs, financial management bodies and public complaints commissions); justice and law enforcement institutions (e.g. the judiciary, prisons, prosecution services, traditional justice systems); and non-statutory security forces (e.g. private security companies, guerrilla armies and private militia). (OECD/DAC 2007a: 5)

Der Begriff „Sicherheitssystem“ ist somit wesentlich weiter gefasst als „Sicherheitssektor“ und beruht vielmehr auf gesamtgesellschaftlichen Ansätzen, in welche auch Akteure außerhalb des klassisch staatlichen Sicherheitssektors mit einbezogen werden (wie z.B. die erwähnten privaten Sicherheitsfirmen). Das Handbuch fügt ergänzend zu der zitierten DAC-Definition von Sicherheitssystemreform noch hinzu, dass auch Akteure der Zivilgesellschaft und auch Medien eine bedeutende Rolle bei der demokratischen Kontrolle der Sicherheitsapparate spielen können und auch diese somit in den System-Begriff fallen (vgl. BmeiA 2011a: 52). Einmal mehr schafft ein programmatisches Dokument

der OEZA somit einen expliziten Bezug zum Thema Zivilgesellschaft und demokratischer Kontrolle und der klassisch österreichische Diskurs auf diesem Gebiet wird weitergeführt. Zwar argumentiert das Dokument auch, dass „angesichts seiner größeren internationalen Verbreitung und der präziseren Möglichkeiten der Abgrenzung gegenüber anderen Arbeitsfeldern“ der Begriff „Sicherheitssektorreform“ weiter für die OEZA verwendet werden würde (BmeiA 2011a: 53) – jedoch bekennt man sich zumindest auf rhetorischer Ebene gleichzeitig zu dem mit Sicherheitssystemreform einhergehend gesamtsystemischen Ansatz, welcher auch nicht-staatliche Akteure und deren Wechselwirkungen im Sicherheitsbereich mit einbezieht.

Nicht zuletzt aufgrund der zuletzt festgestellten Terminologieverschiebungen ist das Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung ein Spiegel der im entwicklungspolitischen Diskurs seit Mitte der 2000er fortgeschrittenen Veränderungen. Das Dokument ist auch stark von der allgemeinen Erkenntnis über den Misserfolg bisheriger Ansätze und ein Verfehlen entwicklungspolitischer Zielsetzungen geprägt. Diese Erkenntnis geht mit einer veränderten Zugangsweise der Geberstaaten einher, die zumindest auf politisch-rhetorischer Ebene die Verantwortung für Entwicklungsbestrebungen an die „Partnerländer“ abgeben und sich darauf berufen, lediglich Hilfestellungen und Assistenz leisten zu können, die Letztverantwortung für Erfolg oder Scheitern jedoch bei den Betroffenen selbst liege. Dieser Zugang ist nicht nur in expliziten Aussagen des Handbuchs, welche die Eigenverantwortlichkeit der Partner betonen, zu finden, sondern auch in der zahllosen Verwendung des Wortes „Unterstützung“ bzw. „Unterstützungsmaßnahmen“ oder „Unterstützungsprogramme“.

Eine maßgebliche Rolle im Bereich der vier Interventionsschienen der OEZA wird im Handbuch für Friedenssicherung und Konfliktprävention der Zivilgesellschaft in allen möglichen Formen zugeschrieben. Entsprechend der neuen Bezugsgröße der „Gesellschaft in den peripheren Staaten“ scheint die Erkenntnis über die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Partner, welche über eine enge Bindung an die Basis der Gesellschaft verfügt, insbesondere angesichts fragiler Staatlichkeit immer offensichtlicher zu werden. Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft kommen dabei multiple Rollen von Vertrauensbildung bis hin zur Kontrollfunktion zu und es entsteht der Eindruck, dass lokale Zivilgesellschaft immer mehr zum beliebten

Partner der OEZA wird. Ein theoretisches Konzept, welches maßgeblichen Einfluss auf die Zusammenarbeit verschiedener Akteure (insbesondere auch mit der Zivilgesellschaft) hat, ist der „3C-Ansatz“, welcher in der Programmatik der OEZA konstant Erwähnung findet und in dessen Umfeld sich Österreich gerne programmatische Vorreiterrollen auf die Fahnen schreibt (vgl. z.B. Feichtinger u.a. 2010: 11).

6.4 Der 3C-Ansatz - Kohärenz, Koordination und Komplementarität

Ein vor allem vom BmeiA (insbesondere von Ursula Werther-Pietsch) forcierter Ansatz, welcher sich in Bezug auf die Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungsagenden vor allem mit dem Hintergrund des erläuterten Fragilitätsdiskurses entwickelt hatte, ist der so genannte „3-C-Ansatz“. Die 3 „Cs“ stehen in diesem Fall für die Schlagwortkette „Kohärenz, Koordination und Komplementarität“ (*coherent, co-ordinated and complementary approach*) und sollen einen Ansatz für die verbesserte Zusammenarbeit von verschiedenen im Umgang mit fragilen Situationen involvierten Akteuren bieten (vgl. Hoyos 2010: 24; Werther-pietsch/Roithner 2010b: 16). Der Ansatz wurde im Rahmen der „Genfer 3-C Konferenz“ im Jahr 2009 entwickelt, bei welchem Akteure der Außen-, Entwicklungs-, Verteidigungs- und Handelspolitik, sowie der humanitären Hilfe, der Polizei und der Justiz sich – beruhend u.a. auf den Inhalten der Pariser Erklärung – auf sechs Prinzipien für ein Engagement der internationalen Gemeinschaft in fragilen Situationen einigten (vgl. Werther-pietsch/roithner 2010b: 17). Diese sechs Prinzipien des Schlussdokuments der Konferenz mit dem Titel „3C-Roadmap“ sind:

1. Strengthening national ownership and national capacities;
 2. Responding in a timely and appropriate manner to the evolving situation in the partner country.
 3. Strengthening mutual accountability of partner countries and international actors
 4. Reducing the burden of aid management on partner country capacity
 5. Making efficient use of limited resources and avoiding duplication and funding gaps
 6. Improving and deepening joint learning, and increasing response capacities
- (3 C Conference 2009)

Ganz im Geiste einer Steigerung von Effektivität und Effizienz, sowohl im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, als auch im übergreifenden Sinne verschiedener Politikebenen werden hier Prinzipien der Partnerschaft und Harmonisierung, sowie der Rechenschaftspflicht betont. Ein „kohärentes, komplementäres und koordiniertes“ Vorgehen wird vor allem aus dem Blickwinkel einer gesteigerten Verwaltungseffizienz dahingehend als notwendig dargestellt, als es unnötige Überlappungen und Duplikationen aus der Welt schafft und den Einsatz dank gemeinsamer strategischer Ausrichtung erleichtert und für alle Beteiligten verbessert (vgl. Wertherpietsch/Roithner 2010b: 16). Ähnlich wie beim Thema „Politikkohärenz“ (im Interesse der Entwicklung) ist auch beim 3 C Ansatz die Problematik unterschiedlicher Interessenslagen gegeben. Zwar soll gerade diese Problematik mit dem Konzept angegangen werden und eine gemeinsame strategische Linie gefunden werden – jedoch besteht hier wohl die Gefahr eines Minimalkonsenses, bei dem wichtige Prinzipien und Zielsetzung unter anderem der Entwicklungszusammenarbeit oder humanitären Hilfe im Sinne einer Kompromisshaltung aufgegeben werden müssen. Das Thema „3C“ fällt nicht notwendigerweise unter eine Politikkohärenz *im Interesse der Entwicklung*, bei welcher entwicklungspolitische (langfristige) Zielsetzungen im Vordergrund stehen und als Orientierung für das Handeln aller Akteure dienen, sondern kann aufgrund der Beteiligung von Akteuren mit ganz anderen Interessen (z.B. militärische oder Handelsakteure) auch ganz andere Zielsetzungen verfolgen. Zwar orientiert sich das Ergebnisdokument der 3C Konferenz explizit an den humanitären Prinzipien *Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit* und *Unabhängigkeit*. Militärische oder politische Akteure sind von einigen dieser Prinzipien aber *per definitionem* ausgeschlossen und somit stellt sich die Frage, wie mit Problemstellungen, welche aus einer beispielsweise von humanitären NGOs geforderten „Unparteilichkeit“ und „Neutralität“ in Konfliktsituationen umgegangen wird. Während humanitäre Hilfsorganisationen den Auftrag haben, menschliches Leid zu lindern, egal auf welcher Seite des Konflikts die leidende Person steht, ist es fraglich, ob zum Beispiel militärische Akteure diese Zugangsweise annehmen bzw. zumindest lediglich akzeptieren und unterstützen können.

Nachdem in der Schweiz 2009 der 3C Ansatz vor allem im Sinne eines „Whole-of-Government“- und im Bezug auf internationale Akteure eines „Whole-of-System“-Approaches entwickelt wurde, nahm Österreich das Thema auf diplomatischer

Ebene verstärkt auf und richtete ein Jahr später von 5. bis 7. Mai 2010 die *Follow Up-Konferenz* zum Thema mit einem Schwerpunkt auf der *Rolle der Zivilgesellschaft* (insbesondere von Nichtregierungsorganisationen) in Wien aus. Angestrebt wurde die Entwicklung eines „Whole-of-Nation“-Ansatzes, zu welchem als erster Schritt der im Rahmen der Konferenz ausverhandelte „Wiener 3C-Appell“ gehört. Dieses Dokument, welches die Kooperation von militärischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in fragilen Situationen vor allem in einer Post-Konfliktphase behandelt, wurde von VertreterInnen des BmeiA, des BMLVS, der ADA, der Dachverbände von österreichischen NGOs (AG Globale Verantwortung und KOO), dem österreichischen Roten Kreuz, Horizont3000 und dem Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) ausverhandelt (Werther-Pietsch/Roithner 2010a: 44).

Verhandlungsthema beim „Wiener 3C Appell“ waren genau jene Problematiken, welche bei der „3C Roadmap“ von 2009 als Kritik bereits formuliert wurden – nämlich die Prinzipien von Nichtregierungsorganisationen, welche mit den Mandaten, Zielsetzungen und Interessen staatlicher bzw. militärischer Akteure oftmals nicht übereinstimmen. Die Hervorhebung der Rolle der Zivilgesellschaft als wichtigem Akteur in fragilen Situationen spiegelt auch den Diskurs wider, wie er sich unter anderem im Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung der OEZA wiederfindet. Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft kommt dabei vor allem in Situationen, wo eine funktionierende Staatlichkeit nicht gegeben ist, eine wichtige Rolle in der Vermittlung zur Gesellschaft zu. Da sie in der Gesellschaft meistens gut verankert sind und über eine große Vertrauensbasis verfügen, scheinen sie auch ideale Akteure in der Bewältigung von Post-Konfliktsituationen zu sein. Natürlich besteht aus diesem Grund auch die Gefahr der Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch militärische oder politische Akteure, die sich dieses Vertrauen zu Nutzen machen wollen, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Aus diesem Grund fordern VertreterInnen der Zivilgesellschaft insbesondere beim Einsatz in fragilen Situationen immer wieder die klare (nach außen sichtbare) Trennung zwischen militärischen und zivilen Akteuren und lehnen jegliche Instrumentalisierung für politische Zwecke ab (vgl. Papp/Preindl/Schloffer 2010).

Das Schlussdokument der Wiener 3C Konferenz besteht demnach aus zahlreichen sehr diplomatischen Formulierungen, welche auf Basis des Entwicklungs-

Sicherheitsnexus ganz nach der österreichischen Tradition die stark ideologischen Prinzipien der Einhaltung der Menschenrechte, Demokratisierung, Partizipation und ‚Local Ownership‘ und den Schutz verletzlicher Gruppen in den Mittelpunkt stellen (vgl. Wiener 3C Appell 2010). Das Dokument beruht neben diesen Prinzipien auf dem Grundkonsens, dass eine Zusammenarbeit und Abstimmung zu einer Verbesserung der Einsätze in Post-Konfliktsituationen für alle Beteiligten führen kann. Eine eventuell notwendige Übernahme ziviler Aufgaben durch militärische Akteure wurde für den Ausnahmefall eingeräumt, müsse jedoch auf den Prinzipien der Entwicklungssensitivität und des respektvollen Umgangs mit der betroffenen Bevölkerung beruhen (vgl. Wiener 3C Appell 2010: 5).

Im Anhang des Dokuments werden schlussendlich die Leistungen von staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen in fragilen Situationen aufgelistet, wobei sich hier bei der staatlichen Seite zahlreiche Elemente aus den Dokumenten der OEZA (wie die Betonung von *Human Security*, der Schutz von Frauen und Kindern, *Rule of Law*, *Good Governance*, und Stärkung der Menschenrechte) wiederfinden. Für nicht-staatliche Akteure werden nochmals deren Prinzipien wiederholt und spezifische Aufgabenbereiche, in denen NGOs besondere Vorteile vorweisen können, aufgelistet (Wiener 3C Appell: 6ff).


Besonders wertvoll scheint der „Wiener 3C Appell“ im Sinne einer Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung zu sein, da eine Prämisse des Dokuments *Entwicklungssensitivität* und die Einhaltung zahlreicher entwicklungspolitischer Prinzipien ist. Erneut ist hier allerdings anzumerken, dass es sich bei dem Dokument lediglich um einen „Appell“ – also eine Willensbekundung – handelt, welche keinerlei Verbindlichkeiten aufweist. Zudem ist fraglich, inwieweit das Dokument tatsächlich politische Tragweite hat, da Österreichs Einflussnahme von staatlicher Seite beim Einsatz in Post-Konfliktsituationen mangels entsprechender Kapazitäten wohl eher beschränkt ist.

Nichtsdestotrotz wird dem 3C Ansatz besonders in der OEZA eine wichtige Stellung eingeräumt. Eine starke Verfechterin dieses Themas in Österreich war und ist, wie bereits erwähnt, die stellvertretende Abteilungsleiterin der Sektion VII.4 (zuständig u.a. für den Bereich Sicherheit, Entwicklung und Governance), Ursula Werther-Pietsch, deren Handschrift sich auch in zahlreichen strategischen Dokumenten der OEZA wiederfindet (z.B. Dreijahresprogramme, Leitlinien, Strategischer Leitfaden).

Nicht umsonst steht das Dreijahresprogramm 2010 der OEZA ganz im Zeichen einer Weiterentwicklung eines *Comprehensive Approaches*, vor allem im Bezug auf die Kohärenz zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik und mit explizitem Bezug zum 3C-Ansatz (BmeiA 2010a: 15). Auch die Publikation des „Strategischen Leitfadens Sicherheit und Entwicklung“ im Jahr 2011 kann vor dem Hintergrund dieser verstärkten Zusammenarbeit von zivilen und militärischen bzw. sicherheitspolitischen Akteuren gesehen werden. Eine entscheidende Implikation für die EZA, welche sich aus dem 3C Ansatz und der Verbindung von Sicherheit und Entwicklung in fragilen Situationen ergibt, ist vor allem das ihr zugeschriebene Konzept einer „politischen, konfliktpräventiven Entwicklungszusammenarbeit“ (Werther-Pietsch/Roithner 2010b: 20). Wie sich anhand der Analyse des folgenden Dokuments herausstellen wird, erfährt diese „neue“ Rolle der Entwicklungszusammenarbeit auch auf gesamtstaatlicher Ebene verstärkte Aufmerksamkeit.

6.5 Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS)

Die Entscheidung zur Erarbeitung einer neuen österreichischen Sicherheitsstrategie war neben Projekten wie dem Auslandseinsatzkonzept des BMLVS ein Prozess, welcher die Arbeit am Strategischen Leitfaden zu Sicherheit und Entwicklung etwas verzögerte bzw. beeinflusste. Die Europäischen Sicherheitsstrategie und deren Bericht zur Umsetzung aus dem Jahr 2008, die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Neukonzeptionen von umfassenden Sicherheitsauffassungen, sowie ein verstärktes Augenmerk auf Aspekte der zivil-militärischen Zusammenarbeit waren Argument für die Schaffung der neuen Sicherheitsstrategie, welche die im Kapitel 4.1 analysierte, bald als überholt und starr angesehene Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Jahr 2001 ablösen sollte (vgl. Kammel⁶ 2011: 1).

Im nachfolgenden Teil soll auf die für die Arbeit wesentlichen Aspekte der neuen österreichischen Sicherheitsstrategie eingegangen werden, die bis heute nur in dem vom Ministerrat am 11. März 2011 verabschiedeten Entwurf existiert und deren Inhalte und Formulierungen zur Zeit im Parlament noch heftig diskutiert werden. 

⁶ Arnold H. Kammel ist Generalsekretär des Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES)

Prinzipiell ist zentraler Inhalt und Ziel einer Sicherheitsstrategie, Möglichkeiten darzustellen, wie man Bedrohungen, welche die erreichten wirtschaftlichen Leistungen, sowie kulturelle und moralische Werte eines Landes gefährden, abwenden kann (vgl. Gärtner 2012: 136). Als Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts versteht sich die österreichische Sicherheitsstrategie als eine Grundlage für eine moderne österreichische Sicherheitspolitik, die „**umfassend** und **integriert** angelegt, **aktiv** gestaltet und **solidarisch** umgesetzt“ werden soll (ÖSS 2011: 1, Fettdruck im Original). *Umfassende Sicherheit* bezieht sich dabei auf das bereits mehrfach erwähnte erweiterte Sicherheitsverständnis, welches das Sicherheitsverständnis über sein klassisch militärisches Verständnis hinaus trägt und die verschiedensten sozio-politischen Bereiche (u.a. Integrations- und Entwicklungspolitik) miteinschließt. Unter *integrierter Sicherheit* wird in der ÖSS Beteiligung und Arbeitsteilung relevanter staatlicher und nichtstaatlicher Akteure verstanden. Diese Herangehensweise an den umfassenden Sicherheitsansatz ergibt ein sehr breites Gefüge an sicherheitspolitisch relevanten Akteuren und es stellt sich die Frage nach Kompetenzverteilung und Koordinierung unter dem Eindruck, „dass alle alles mit allen machen“ (Gärtner 2012: 141). Als Antwort auf das, was Gärtner als eine „schwer handlungsfähige breite Basis“ (ebd.) bezeichnet, beruft sich die ÖSS unter anderem auf den - vor allem in der entwicklungspolitischen Abteilung des BmeiA forcierten 3C-Appell, wie er oben erläutert wurde. Eine Umsetzung der integrierten Sicherheitspolitik soll vor allem im Rahmen von *zivil-militärischer Zusammenarbeit* erfolgen – einem Konzept, das in der letzten Jahren vor allem beim BMLVS einiges an Aufmerksamkeit erhalten hat und an dessen Weiterentwicklung konstant gearbeitet wird.

Proaktiv bezieht sich auf die „Gestaltung von Sicherheit“ im Sinne einer präventiven Herangehensweise – also Bedrohungen gar nicht erst entstehen zu lassen bzw. ihre negativen Auswirkungen zu beschränken (vgl. ÖSS 2011: 1). Neben dem Schutz der österreichischen Bevölkerung, des Staates und seiner Grundwerte, zählt die Sicherheitsstrategie im Zusammenhang mit einer proaktiven Sicherheitspolitik eine Reihe politisch-strategischer Ziele auf, die auch als Prinzipien und Normen einer österreichischen gesamtstaatlichen Politik aufgefasst werden können (vgl. Gärtner 2012: 144) und auch für entwicklungspolitische Zielsetzungen von Bedeutung sind. Dazu zählen neben Grundwerten wie Demokratie, Menschenrechte und

Rechtsstaatlichkeit u. a. Krisenfrüherkennung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge; Unterstützung von Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten und die Mitwirkung an der Entwicklungszusammenarbeit (ÖSS 2011: 6f). Erneut werden hier zusätzlich zu den genuin militärischen und sicherheitspolitischen Akteuren zivile Aspekte in ein sicherheitspolitisches Licht gerückt und mit der Nennung der Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit Sicherheitsbedenken wird dieser eine neue Rationalität gegeben.

Der letzte Aspekt der *solidarischen Sicherheitspolitik* spiegelt den Grundtenor der gesamten Strategie wider – nämlich dass die europäische Dimension und die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU eine zentrale Referenz für Österreich darstellen und die nationale mit der europäischen Sicherheit untrennbar verbunden ist. Man orientiert sich demnach in der Herangehensweise auch immer mehr an europäischen Modellen – unter anderem an dem „europäischen Sicherheitsmodell“, das es sich zum Ziel setzt, die Ursachen von Unsicherheiten (z.B. im Bereich Migrations- und Asylfragen) anzugehen und andere (nicht genuin militärische) Sektoren als relevant für den Schutz der europäischen Bevölkerung betrachtet (vgl. ÖSS 2011: 2). Im Sinne einer Stärkung der „*Soft Power*“ Österreichs (auch im Rahmen der EU) werden unter den politisch-strategischen Zielen u.a. Menschenrechte und Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Konfliktverhütung und Umweltschutz betont, um welche man sich besonders auf multilateraler Ebene bemühen will. Abgesehen von der europäischen Dimension werden in internationaler Dimension als inhaltlich wichtigste Referenz zum Thema des Entwicklungs-Sicherheitsnexus die Vereinten Nationen angeführt, welche aufgrund ihrer langen Tradition im Peacekeeping und der „höchsten völkerrechtlichen Legitimität“ (ÖSS 2011: 3) dieses Themenfeld als ihre sicherheitspolitische Hauptaufgabe weiterhin wahrnehmen sollten (vgl. Kammel 2011: 2). Interessant in der ÖSS ist, dass für die Teilnahme an internationalen bzw. europäischen Operationen im Bereich der „Friedenssicherung“ im Gegensatz zum bisherigen Konsens eine Mandatierung durch die Vereinten Nationen nicht mehr zwingend notwendig für die Beteiligung Österreichs ist und damit die Orientierung an europäischen Strukturen in der GSVP verstärkt wird (vgl. Kammel 2011: 4).

Wie bereits erwähnt, hat eine Sicherheitsstrategie zum Ziel, Bedrohungen der nationalen Sicherheit zu identifizieren und Möglichkeiten für deren Abwendung und Bekämpfung zu definieren. Die österreichische Sicherheitsstrategie listet unter den „neuen Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen“ folgende Phänomene auf:

[...] Dazu zählen vor allem: der internationale Terrorismus; die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, auch unter nicht-staatlichen Akteuren; die Europa betreffenden oder globalen Auswirkungen innerstaatlicher und regionaler Konflikte oder Umwälzungen; das „Scheitern“ von Staaten; natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen; Angriffe auf die Sicherheit der IT-Systeme („Cyber Attacks“); die Bedrohung strategischer Infrastruktur; die grenzüberschreitende Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Wirtschaftskriminalität; Korruption, illegale Migration; nicht gelingende Integration; Knappheit von Ressourcen (Energie, Nahrungsmittel, Wasser), Klimawandel, Umweltschäden und Pandemien; Piraterie und die Bedrohung der Verkehrswege sowie die sicherheitspolitischen Auswirkungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise. (ÖSS 2011: 4)

Aus dieser konkreten Auflistung von Bedrohungen lassen sich erneut einige Überschneidungspunkte mit entwicklungspolitischen Themen herauslesen – zum einen im Bereich der humanitären Hilfe bei Katastrophen, Anliegen wie Klimawandel und Ressourcenknappheit – zum anderen natürlich bei dem bereits erwähnten neuen Kernthema der „scheiternden“ Staaten – also dem Thema fragiler Staatlichkeit, verbunden mit regionalen und innerstaatlichen Konflikten und deren Auswirkungen auf die globale Sicherheitslage. Mit der Nennung von „scheiternden“ Staaten manövriert sich der Entwurf zur Österreichischen Sicherheitsstrategie theoretisch in die Debatte rund um Staatszerfall, welche mit zahlreichen Widersprüchen in Hinblick auf Bedeutung und Indikatoren verbunden ist. Mangels einer eindeutigen Definition werden als „gescheiterte“ Staaten im Allgemeinen jene Länder bezeichnet, welche sich durch mangelhafte oder fehlende Funktions- und Steuerungsfähigkeit auszeichnen (vgl. Ziai/Schaffar 2011: 179). Im Zentrum steht also die Frage des staatlichen Gewaltmonopols, wobei auch hier verschiedene Indikatoren für die Messung von Staatsversagen zum Tragen kommen, die oft weniger auf wissenschaftlich-analytischen Kategorien beruhen, sondern durch politische Diskurse konstruiert werden (vgl. Ziai/Schaffar 2011: 180). Zentral für sicherheitspolitische Anliegen auf gesamtstaatlicher Ebene wurde das Konzept des Staatszerfalls wie erwähnt vor allem mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001, bei welchem „zerfallende Staaten“ zum Problem für die internationale Sicherheit wurden, da sie keine Kontrollfunktion gegenüber terroristischen Aktivitäten ausüben. Parallel dazu

wurden zerfallende Staaten zum Sicherheitsproblem auch auf Ebene der menschlichen Sicherheit, da der Schutz der Individuen im Staat nicht mehr gewährleistet wurde (vgl. Ziai/Schaffar 2011: 180f). In der österreichischen Sicherheitsstrategie wird das Phänomen „scheiternder“ Staaten erneut vor allem mit der im österreichischen Diskurs zentralen Problematik der Migration und Einwanderung verbunden, was sich in einem späteren Teil des Textes in Bezug auf die innere Sicherheit herauslesen lässt: Österreich strebe demnach eine „proaktive Beitragsleistung zur Stabilität und Sicherheit von Staaten an, die als problematische Herkunfts- und Transitländer für die Sicherheit Österreichs und der EU relevant sind.“ (ÖSS 2011: 12). Schwerpunktmäßig geht es dabei um die Stärkung der Länder am Westbalkan bzw. in Südosteuropa, wobei auch eine „bedarfsorientierte Zusammenarbeit“ auch mit südlichen EU-Nachbarstaaten ins Auge gefasst wird.

Mit der Verbindung von entwicklungspolitischen Präventionsmaßnahmen, Migration und Sicherheitsbedenken gliedert sich Österreich, im Anschluss an die bereits zuvor analysierten Dokumente in den westlichen Diskurs ein, welcher Migration aus den Ländern des Südens als eine der großen globalen Herausforderungen (bzw. Bedrohungen) der heutigen Zeit ansieht (vgl. z.B. EU-Afrika Gipfel - EU 2010: 1). Diese Argumentation findet sich in zahlreichen Debatten rund um neue sicherheitspolitische Herausforderungen für Österreich wider (siehe auch Zitate zu Beginn von Kapitel 7) und ist ein maßgeblicher Punkt bei der Verbindung mit entwicklungspolitischen Kernthemen. Johann Pucher, Leiter der Direktion für Sicherheitspolitik im BMLVS etwa formuliert diesen Zusammenhang, der sich in der ÖSS wiederfindet, folgendermaßen:

In Afrika kumuliert eine Reihe von „negativen Trendentwicklungen“, etwa hohes Bevölkerungswachstum (großer Überhang an extrem junger Bevölkerung), Folgen der Klimaerwärmung (Dürren, Desertifikation, Wassermangel etc.) oder negative Wirtschaftsdynamik. Die Folgen dieser Kumulation mit stark destabilisierender Wirkung für die EU sind vor allem Migration (ca. 25 000 bis 35 000 Menschen jährlich kommen allein aus Westafrika illegal in die EU) und Organisierte Kriminalität, etwa Piraterie oder Drogenschmuggel. (Pucher 2011: 220)

Die Problematiken, welche laut dieser Argumentation zu der Bedrohungsentwicklung für Europa und damit auch für Österreich führen, sind die klassischen Ansatzpunkte für präventive Strategien in Form von Entwicklungspolitik. Dieser wird auf staatlicher Ebene somit ein nationales Eigeninteresse beigelegt und die Legitimation entwicklungspolitischer Maßnahmen verschiebt sich klar in Richtung sicherheitspolitischer Notwendigkeiten. In der Entwicklungspolitik selbst ist vor allem

vor dem Hintergrund des Entwicklungs-Sicherheitsnexus die Tendenz zu bemerken, dass die globalen Auswirkungen von Bedrohungslagen nun endgültig in den Vordergrund getreten sind und „klassische“ militärische Risiken abgelöst haben. Die Reaktion auf Krisen verschiedenster Art kann sich aufgrund der gestiegenen Mobilität der „Gesellschaften der Peripherie“ in großen Bevölkerungsbewegungen auswirken und regionale Krisen global werden lassen (vgl. Pospisil 2011: 246).

Aus der zuvor angeführten Bedrohungsliste lässt sich ebenfalls eine Vernetzung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Themen ableiten, welche in der Sicherheitsstrategie einmal mehr zu einem Aufruf nach mehr Zusammenarbeit der relevanten Akteure führt. Im Sinne eines „arbeitsteilige[n], nach dem Prinzip der komparativen Vorteile ausgerichtete[n] Zusammenwirken[s] der internationalen Akteure“ betont die Sicherheitsstrategie auch den zuvor erläuterten „Wiener 3C Appell“ (ÖSS 2011: 4). Inwiefern hier aber Zusammenarbeit und in weiterer Folge Politikkohärenz *im Interesse der Entwicklung* angestrebt wird, bleibt fraglich, bzw. ist bei näherer Überlegung des Charakters des Dokuments klar, dass es sich bei einer Sicherheitsstrategie um ein vorwiegend sicherheitspolitisches Interesse handelt, welches Verteidigungspolitik im weiteren Sinne in den Vordergrund stellt.

Dies zeigt sich auch daran, dass trotz dieser Appelle zur verstärkten Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren auch in dem der ÖSS zugrunde liegenden Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge die Rolle der Verteidigungspolitik bzw. des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) zentral bleibt (vgl. ÖSS 2011: 9). Hervorgehoben wird dabei vor allem die Rolle des ÖBHs bei Krisenmanagementeinsätzen, sowie eine Bekenntnis zur verstärkten zivil-militärischen Kooperation im In- und Ausland. In diesem Zusammenhang wird explizit auf die Ziele und Prinzipien des Strategischen Leitfadens „Sicherheit und Entwicklung“ verwiesen, der vor allem auch der OEZA als strategisches Dokument dient.

Generell ist zur Österreichischen Sicherheitsstrategie zu sagen, dass sie vor allem im Vergleich mit dem aktuellen sicherheitspolitischen Diskurs auf europäischer Ebene kaum Neues oder Eigenständiges zu bieten hat und sich weitestgehend an den Debatten zur GSVP orientiert (vgl. Kammel 2011: 4). Diese Argumentationslinie geht einher mit einer Wahrnehmung von Sicherheit als allgemeines Gut, welches mit grundlegenden Werten und Prinzipien verbunden ist und im Sinne der „europäischen

Solidarität“ ersetzt diese Wahrnehmung ein staatlich-autonomes Sicherheitsdenken (vgl. Manzl 2009: 135). Im Zentrum der Argumentation steht die Schaffung einer präventiven Sicherheitspolitik, welche Maßnahmen „pro-aktiv“ setzt, um die Ursachen von Bedrohungen zu bekämpfen. Dies soll durch das Konzept der Umfassenden Sicherheitsvorsorge erreicht werden, wobei hier die Zusammenarbeit im zivil-militärischen Bereich besonders hervorgehoben wird. Trotz der Betonung ziviler Komponenten der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen militärische Faktoren, wie die Rolle des ÖBH, dennoch integralen Bestandteil der Strategie dar. Der Entwurf zur Sicherheitsstrategie enthält zahlreiche Zustandsbeschreibungen und allgemeine Prinzipien, ohne in der Analyse von Sicherheitssituationen ins Detail zu gehen. Im Unterschied zur Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Jahr 2001 baut die Österreichische Sicherheitsstrategie nicht mehr auf einer vom Kalten Krieg geprägten polarisierten Weltsicht auf, sondern nimmt einen verstärkt liberalen Ansatz auf, der erkennt, dass konventionelle Sicherheitsbedrohungen, wie militärische Angriffe feindlicher Staaten, nicht mehr wahrscheinlich sind und ein umfassender Sicherheitsansatz mit Einbeziehung der Kompetenzen aller möglichen Akteure als Antwort auf neue Herausforderungen notwendig ist (vgl. Gärtner 2012: 141). Wie auch anhand des Zitats von Generalmajor Pucher in Bezug auf die „negativen Trendentwicklungen“ v.a. in Afrika festzustellen ist, herrscht im sicherheitspolitischen Establishment in Österreich die Meinung vor, dass regionale Ereignisse, wie zum Beispiel Staatszerfall oder innerstaatliche Konflikte weltweite Auswirkungen haben können und es werden somit Möglichkeiten der Prävention gesucht, die sich in einem genuin entwicklungspolitischen Tätigkeitsfeld abspielen. Diese Verbindung von Sicherheit und Entwicklung, die sich auch in der parallel zur Sicherheitsstrategie ablaufenden Ausarbeitung des Strategischen Leitfadens zeigt, lässt sich aus der Österreichischen Sicherheitsstrategie klar herauslesen und es finden sich im Rahmen des „Wiener 3K-Appels“ und einem Aufruf zur verstärkter zivil-militärischer Zusammenarbeit im Gegensatz zur SVD von 2001 auch strategische Ansätze, die diese Zusammenarbeit auf konkrete Aktivitäten stützen wollen. Freilich ist fraglich, ob die Ambitionen in Richtung eines *Whole-of-Government*-Ansatzes, in dem verschiedenste Akteure für den Bereich der Sicherheitspolitik und vor allem auch im internationalen Krisenmanagement zusammenarbeiten, für Österreich realistisch sind. Auf politisch-

strategischer Ebene wurden durch die Österreichische Sicherheitsstrategie und den bald darauf publizierten *Strategischen Leitfaden* „Sicherheit und Entwicklung“ jedenfalls wichtige Initiativen gesetzt.

6.6 Strategischer Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“



Der Beschluss zur Ausarbeitung eines Strategischen Leitfadens „Sicherheit und Entwicklung“, der konkret auf die in der zuvor analysierten Österreichischen Sicherheitsstrategie proklamierten Ansätze einer interministeriellen Zusammenarbeit und eines *Whole-of-Government*-Konzepts zurückgeht, wurde mit dem Dreijahresprogramm 2009 bis 2011 (Fortschreibung 2009) gefasst, das ganz im Zeichen von Politikkohärenz stand (BmeiA 2009). Der Anlass für die Inhalte des Leitfadens deckt sich in der Argumentation mit den bereits in der Österreichischen Sicherheitsstrategie proklamierten Zusammenhängen und ist erneut ein klassisches Beispiel der Versicherheitlichung entwicklungspolitischer Anliegen:

Entwicklungszusammenarbeit ist auch von erheblicher Relevanz für die innere Sicherheit von Geberländern, weil Strategien für den Umgang mit Phänomenen wie illegalen Migrationsströmen oder Drogenhandel, die nicht auch die Förderung der Entwicklung der Ursprungsländer beinhalten, keine Aussicht auf Erfolg haben. (BmeiA 2009: 17)

Der Definition nach ist ein Strategischer Leitfaden eine „ressortübergreifendes thematische Politikvorgabe mit Mehrjahreshorizont, die auf einem Ministerratsbeschluss beruht und im Wege eines Prinzipienkataloges einen kohärenten Rahmen für Regierungstätigkeit festlegt.“ (BmeiA 2011b: 4).

Der vorliegende Strategische Leitfaden (in Zukunft „Leitfaden“) soll vor dem Hintergrund der ÖSS Teil der entwicklungs- und gleichzeitig der sicherheitspolitischen Positionierung Österreich sein und behandelt im Wesentlichen die Schnittstellen verschiedener ministeriellen Aktivitäten beim Einsatz in fragilen Situationen. Die Rationale für eine Einbindung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Apparats Österreichs (BMLVS) bietet das schon in der Österreichischen Sicherheitsstrategie festgestellte Bedrohungspotential fragiler Situationen:

Der Leitfaden bildet einen Rahmen für das internationale Engagement Österreichs in fragilen Situationen, die auch eine Sicherheitsbedrohung für Österreich darstellen können. (BmeiA 2011b: 6)

Erarbeitet wurde der Leitfaden von einem Expertenteam aus BmeiA (Ursula Werther-Pietsch), BMLVS (Günther Barnet), ADA (Dominique Mair) und zudem von Jan Pospisil als wissenschaftlicher Mitarbeiter des oip. Diese Akteursverteilung deutet bereits auf den Fokus des Dokuments, nämlich das Zusammenspiel entwicklungs- und genuin sicherheitspolitischer Problemfelder hin. Zwar wird im Leitfaden selbst festgestellt, dass neben diesen in die Erarbeitung des Leitfadens involvierten Akteuren auch die Justiz und innere Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt, Landwirtschaft, Infrastruktur und der Bildungssektor relevante Akteure im Sinne des Leitfadens sind (vgl. BmeiA 2011b: 5), jedoch waren keine VertreterInnen der relevanten Ministerien an der Ausarbeitung beteiligt und es ist deswegen fraglich, inwieweit sich diese von den Inhalten des Dokuments betroffen fühlen. Rhetorisch wird im Leitfaden jedoch klar in Richtung eines gesamtstaatlichen Ansatzes plädiert, der sich an den Prinzipien der für die OEZA inhaltlich sehr zentralen 3C-Konferenz (Koordination, Komplementarität, Kohärenz) orientiert und darüber hinaus im Sinne des „Wiener 3C-Appells“ – also durch Einbindung nicht-staatlicher Institutionen / der Zivilgesellschaft – sogar einen „Whole-of-Nation-Approach“ ins Auge fasst (vgl. BmeiA 2011b: 5).

Der Leitfaden ist ein Spiegel der Inhalte jener Dokumente, welche im Vorfeld in dieser Arbeit analysiert wurden. Die Rationale des Leitfadens basiert auf dem Leitmotiv „Sicherheit und Entwicklung bedingen einander.“ (BmeiA 2011b: 4) Dieses Credo taucht in abgewandelter Form mehrere Male im Laufe des Leitfadens auf. In der Einleitung wird es zum Beispiel als „Friede und Entwicklung sind unteilbar.“ formuliert (BmeiA 2011b: 4). „Frieden“ wird hier implizit mit Sicherheit gleichgesetzt und lässt aufgrund der Akteursinvolvierung bei der Verfassung des Leitfadens ein militärisches Verständnis von Frieden und Sicherheit vermuten. Dies entspricht dem seit dem 11.September 2001 v.a. in der westlichen Welt geführten politischen Diskurs über Friedens- und Sicherheitspolitik, der eine militärgestützte Sicherheitspolitik in den Mittelpunkt der Debatte stellt und keinen Raum mehr für rein zivile Konfliktlösung bietet (vgl. Mader 2002: 11). Im Zusammenhang mit der Vereinnahmung der Entwicklungspolitik für nationale Sicherheitsanliegen bedeutet dies, dass politische Entscheidungsträger die „Gunst der Stunde“ in der Zeit nach den Terroranschlägen nutzten, um den bereits in den 1990er Jahren begonnenen Prozess der Versicherheitlichung ursprünglich ziviler Problematiken zu festigen und

die Debatte um Sicherheit in eine Debatte um militarisierte Sicherheit zu wandeln (siehe auch Kapitel zu „Macrosecuritization“). In den Formulierungen des Leitfadens wird besonders oft auf das proklamierte Ziel des gemeinsamen Engagements ziviler und militärischer Akteure eingegangen – nämlich die Stärkung und Erreichung umfassender menschlicher Sicherheit (vgl. BmeiA 2011b: 5). Durch die mehrmalige Betonung dieses zuvor bereits ausführlich erläuterten Konzepts liegt die Einschätzung nahe, dass versucht wird, dem österreichischen (zivil-militärischen) Engagement in fragilen Situationen eine eigene Schwerpunktsetzung zu verleihen, die sich traditionell auf Menschenrechte und menschliche Sicherheit konzentriert und somit eine Eigenständigkeit im allgemeinen Diskurs um Fragilität und State-Building zu erlangen. Das Dokument basiert auf einem Fragilitätsbegriff, dessen Definition dem weiter oben erläuterten DAC-Dokument *„Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations“* entnommen ist (OECD/DAC 2008:7) und sich auf die Störung der Staat-Gesellschaftsbeziehungen bezieht (BmeiA 2011b: 4). Zudem bezieht sich der Text bei den „Grundsätzen gemeinsamen Handelns“ auf die Grundprinzipien der Pariser Deklaration sowie auf die 10 Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Situationen (OECD/DAC 2007b). Diese Tatsache ist insofern interessant für den Charakter des Dokuments, als insbesondere die Prinzipien der Pariser Erklärung bislang vorwiegend für den entwicklungs- und eventuell noch außenpolitischen Bereich richtungsweisend waren, die verteidigungspolitische Komponente des österreichischen Staates aber wohl mit dieser Art der Herangehensweise recht wenig am Hut hatte. Möglicherweise wird mit dieser offiziellen Orientierung an entwicklungspolitischen Prinzipien in einem Dokument, das in Zukunft auch für das BMLV und zumindest theoretisch auch für andere Ministerien richtungsweisend sein soll, ein Wandel der Zugangsweisen dieser Akteure, zumindest auf programmatischer Ebene, angestrebt.

Wie sich im Folgenden herausstellen wird, sind insbesondere die 10 Prinzipien des DAC für das Engagement in fragilen Situationen auch richtungsweisend für den Aufbau und die Inhalte der Handlungsfelder, wie sie im Leitfaden definiert wurden. Eine weitere intertextuelle Referenz folgt mit der in solchen Dokumenten fast schon traditionellen Betonung der Sicherheitsratsresolutionen zum Schutz der Zivilbevölkerung (insbesondere Frauen und Kinder) in bewaffneten Konflikten (BmeiA

2011b: 7) – ein Thema, das sich Österreich auf diplomatischer Ebene gerne auf die Fahnen schreibt.

Um die Handlungsfelder der Akteure zu beschreiben, werden drei Arten von fragilen Situationen „entsprechend der internationalen Diskussion“ unterschieden (BmeiA 2011b: 7):

1. „Situationen unmittelbar vor Ausbruch oder nach Beendigung bewaffneter Auseinandersetzungen“,
2. „Situationen, in denen es bereits zu einer gewaltsamen Eskalation der bestehenden Konflikte gekommen ist.“ Und
3. „Situationen, die fragil sind, in denen aber kein offener bewaffneter Konflikt vorliegt.“ Für diese drei Szenarios wird im Leitfaden eine Matrix mit dem Titel „Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen“ entworfen (Abbildung 7).

Fokus/Situation	Fragile Situation im Vorfeld eines bewaffneten Konflikts	Offener gewaltsamer Konflikt	Fragile Situation nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzung
Stabilisierung (kurzfristig)	Maßnahmen der Konfliktprävention/-transformation und Deeskalation	Maßnahmen des Konfliktmanagements: insb. Krisenmanagement, Konflikttransformation und Stabilisierung Humanitäre Maßnahmen	Maßnahmen der Konfliktnachsorge: Peacebuilding und Statebuilding Sozioökonomische Entwicklung
Resilience (mittelfristig)			
Umfassende menschliche Sicherheit (langfristig)			

Abbildung 7: Multidimensionales Konfliktmanagement im Kontext fragiler Situationen (Quelle: BmeiA 2011b: 8)

Bereits an dieser Matrix lässt sich erahnen, dass sich die Inhalte des Leitfadens stark an den 10 Prinzipien des DAC orientieren (OECD/DAC 2007b). Die Inhalte der Tabelle entsprechen weitestgehend dem fünften Prinzip dieser Liste:

5. Recognise the links between political, security and development objectives.

The challenges faced by fragile states are multi-dimensional. The political, security, economic and social spheres are inter-dependent. Importantly, there may be tensions and trade-offs between objectives, particularly in the short-term, which must be addressed when reaching consensus on strategy and priorities. For example,

international objectives in some fragile states may need to focus on peacebuilding in the short-term, to lay the foundations for progress against the MDGs in the longer-term. This underlines the need for international actors to set clear measures of progress in fragile states. (OECD/DAC 2007b: 2)

Die Antwort der OEZA auf multidimensionale Herausforderungen in fragile Staaten ist also laut dem Leitfaden ein multidimensionales Vorgehen, welches kurz- und mittelfristige Fokusse hat, sich aber langfristig auf das Ziel der Erreichung umfassender menschlicher Sicherheit ausrichtet. Dieses Ziel, so die Logik hinter dem gesamten Leitfaden, kann nur durch die gemeinsame Arbeit bzw. zumindest Abstimmung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure erreicht werden. Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang besonders die zivil-militärische Zusammenarbeit (vgl. BmeiA 2011b: 8). Das Konzept *zivil-militärischer Beziehungen* (ZMB) ist vor allem innerhalb des BMLVS von immer größerer Bedeutung, da angesichts gestiegener Anforderungen im friedenserhaltenden Missionen immer umfassendere Lösungen gefragt sind, sich deswegen die Aufgabenbereiche des Militärs immer mehr ausweiten und sich Berührungspunkte mit zivilen Akteuren vermehren (vgl. Papp/Preindl/Schloffer 2010: 301). Wie bereits bei den Diskussionen um den Wiener 3C Appell, kann auch beim Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit die Gefahr einer Instrumentalisierung der EZA zur militärischen Auftragserfüllung nicht geleugnet werden und von einem Strategischen Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ würde man sich ein klares Statement bezüglich der Richtlinien für ZMB erwarten. Die Zunahme von Diskussionen rund um die Bedeutung „zivil-militärischer Zusammenarbeit“ zeugt hingegen von der Normalisierung des Umdeutungsprozesses von Friedenspolitik in Richtung militarisierter Sicherheitspolitik (vgl. Mader 2002: 11) und der vorliegende Leitfaden, in welchem entwicklungspolitische und militärische Akteure des österreichischen Staates ihre gemeinsamen Anliegen kund tun, kann als Ausdruck dieser Diskursverschiebung gedeutet werden. Gleichzeitig beeinflusst diese Verengung und Militarisierung des Sicherheitsgedankens jegliche Auseinandersetzung mit *Friedenspolitik*, wie sich auch anhand der Formulierungen im Strategischen Leitfaden zeigen lässt. Es steht im Text außer Frage, dass eine Zusammenarbeit nötig und sinnvoll ist und der Einsatz militärischer Kräfte zur Durchsetzung gewisser Ziele wird unhinterfragt akzeptiert. Vor allem für Entwicklungspolitik sollten jedoch andere Prinzipien und Motivationen gelten, als für militärische Akteure und im Sinne von

PCD und der humanitären Prinzipien müssten diese entwicklungspolitischen Zielsetzungen über allen anderen Interessen stehen. Eine Aussage, die dies klar bestätigen würde, findet sich im Strategischen Leitfaden dennoch nicht. Ähnlich wie bei der Problematik und dem Missverständnis rund um *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung* steht hier wohl erneut die Betonung von *Synergieeffekten* und Harmonisierung der Tätigkeiten im Vordergrund, nicht jedoch die Unterordnung aller Maßnahmen unter entwicklungspolitische Zielsetzungen. Schon der Titel des Leitfadens, welcher „Sicherheit“ an erster Stelle nennt, könnte daher einen Hinweis auf die Ausrichtung und auf dahinterstehende Interessen des Dokuments liefern. Nämlich dass es weniger um PCD geht, sondern – zumindest aus Sicht des BMLVS – um „Politikkohärenz im Interesse der Sicherheit“ und um eine Nutzung entwicklungspolitischer Ressourcen für militärische Zwecke und Verbesserung der Qualität militärischer Einsätze.

Unter Berücksichtigung des ersten vom DAC vorgegebenen Prinzips – den Kontext als Ausgangspunkt für jegliches Engagement zu nehmen – definiert der Leitfaden drei Handlungsfelder beim Engagement in fragilen Situationen, welche noch durch drei thematische Handlungsfelder ergänzt werden:

1. Konfliktprävention
2. Krisenmanagement
3. Friedenskonsolidierung und Aufbau staatlicher Strukturen
(Peacebuilding und Statebuilding)

Dazu kommen themenbezogene Handlungsfelder, die unabhängig von der Zeitkomponente zum Einsatz kommen:

4. Frauen in Friedensprozessen und Schutz der Zivilbevölkerung
5. Umgang mit transversalen Herausforderungen
6. Schaffung einer sozioökonomischen Perspektive vor Ort.
(BmeiA 2011b: 8)

Im weiteren Verlauf des Dokuments werden dann für diese Handlungsfelder österreichische Schwerpunktsetzungen definiert, die in Zukunft in Form einer von

BmeiA, ADA und BMLVS gemeinsam entwickelten Umsetzungsmatrix in konkrete Vorhaben gewandelt werden sollen.⁷

Für den Bereich Konfliktprävention beruft sich der Leitfaden zunächst implizit auf das DAC-Prinzip „Schaden vermeiden“ (Do-no-harm), was angesichts der Definition von Handlungsfeldern bereits ein erstes Eingeständnis bezüglich der Herausforderungen und Schwierigkeiten beim Einsatz in von Konflikt geprägten Situationen ist. Der Leitfaden proklamiert dann, dass Österreich sich im präventiven Bereich vor allem auf „Menschenrechtsdialoge und interkulturellen Dialog sowie, auf einer ad hoc-Basis, auf Mediationsprozesse, die vertrauensbildend und friedenskonsolidierend wirken können“ konzentrieren wird (BmeiA 2011b: 9). Mit diesen Formulierungen findet sich erneut das stark ideologische geprägte Menschenrechtscredo wieder, welches sich konstant durch den entwicklungspolitischen Diskurs Österreichs zieht. Die Wortwahl „Menschenrechte“, „interkulturell“ und „Dialog“ in Verbindung mit „Mediationsprozesse“, „vertrauensbildend“ und „friedenskonsolidierend“ vermitteln eine sehr positive Zugangsweise. Gleichzeitig sind diese Formulierungen durch die positiven Bilder, die sie vermitteln, beinahe unhinterfragbar, obwohl sie bei näherer Betrachtung keinen genaueren Aufschluss über die tatsächliche Herangehensweise geben.

Der zweite Bereich des Krisenmanagements betrifft bei näherer Betrachtung vor allem das erweiterte Handlungsfeld ursprünglich militärischer Akteure beim Einsatz in „friedenserhaltenden Operationen“. Ausgehend von der Feststellung, dass mittlerweile auch längerfristige friedenskonsolidierende Aktivitäten und somit eine „breite Palette ziviler Aktivitäten“ in deren Tätigkeitsbereich fallen, listet der Leitfaden hier „die Stärkung der Menschenrechte, die (Wieder-)Herstellung rechtsstaatlicher und leistungsfähiger Strukturen, die Bekämpfung der Straflosigkeit, die Reform des Sicherheitssektors, die Entwaffnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten und die Unterstützung bei der Durchführung demokratischer Wahlen und Prozesse“ auf (BmeiA 2011b: 9). Für die Akteursbezeichnung bei diesen Tätigkeiten wird für den Abschnitt des Krisenmanagements „Österreich“ gewählt – also im Sinne von „Österreich macht...“ und „Österreich setzt sich ein...“. Dies dient

⁷ Die Arbeiten an dieser Umsetzungsmatrix sind zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit gerade am Laufen, dürften sich aber insbesondere aufgrund unterschiedlicher Interessen der OEZA und des BMLVS insbesondere bei der regionalen Schwerpunktsetzung als schwierig gestalten.

wohl einerseits dazu, den am Ende des Absatzes folgenden Appell für eine Verbesserung der Koordinationsmechanismen der beteiligten Akteure zu unterlegen und ein gesamtstaatliches Auftreten zu betonen. Andererseits verschwimmen durch diese Akteursbezeichnungen auch die Zuständigkeiten und es geht aus dem Text nicht hervor, welchem Akteur welche konkreten Aufgaben zukommen.

Den weitaus größten Teil bei den Handlungsfeldern widmet der Leitfaden dem dritten Bereich der „Friedenskonsolidierung und Aufbau staatlicher Strukturen“ (Peacebuilding und Statebuilding). In diesem Abschnitt werden zunächst im ersten Teil Schwerpunkte im Rahmen des erweiterten Peacebuildings definiert, wobei hierunter als erster Punkt wiederum die „Förderung der Menschenrechte“ geführt wird (BmeiA 2011b: 9f). Gemeinsam mit dem zweiten Punkt „Begleitung von Friedensprozessen und politische Partizipation“ fallen diese Punkte erneut in die Kategorie von Ausdrücken deren Expressivität eine eindeutig positive Konnotation aufweist, also für den Leser ein positives Gefühl vermitteln und in ihrer Sinnhaftigkeit auf den ersten Blick nicht zu hinterfragen sind. In welcher Form „politischer Dialog zum friedlichen Interessenausgleich gefördert“ wird (BmeiA 2011b: 10) und welche Akteure das wie machen – also jene Aspekte der Handlungsfelder, welche abgesehen von politischen Statements tatsächlich interessant wären - wird nicht näher erläutert. Auch dass „die Einbindung von Frauen sichergestellt sein muss“ (vgl. BmeiA 2011b: 10) wird in diesem Absatz noch hinzugefügt. Dies soll vermutlich die österreichische Schwerpunktsetzung auf Frauen in Friedensprozessen, insbesondere durch die Förderung der entsprechenden UN-Sicherheitsratsresolutionen auf diplomatischer Ebene nochmals hervorheben. Allerdings wirkt der Satz in seinem Kontext eher zusammenhangslos, enthält mangels näherer Erläuterung auch keine besondere inhaltliche Bedeutung und bewirkt durch die Passivformulierung eventuell sogar das Gegenteil seiner eigentlichen Zielsetzung.

Im zweiten Teil des dritten Handlungsfeldes geht es um die Aspekte des Ziels „*Statebuilding*“ – also den „nachhaltigen Aufbau staatlicher Strukturen“ (BmeiA 2011b: 10). Diese Zielsetzung, welche dem dritten Prinzip des bereits mehrfach erwähnten DAC-Dokuments entspricht, wird durch den *Resilience*-Begriff ergänzt:

Für Österreich ist es wichtig, dass Staat und Gesellschaft die Fähigkeit erwerben, interne und externe Herausforderungen und Krisen im Rahmen der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft abzufedern und zu meistern („resilience“). (BmeiA 2011b: 10)

Während wiederum die Verwendung des Begriffs „Österreich“ die Natur des Dokumentes als Leitfaden für ein gesamtstaatliches Auftreten widerspiegeln soll, wird in diesem Satz auch der aktuelle Diskurs rund um Fragilität aktiv aufgegriffen. In Anbindung an den bereits oben erläuterten Aufstieg neuer entwicklungspolitischer Konzepte greift auch Österreich das neue „Resilience“-Konzept auf. Allerdings bedeutet dieser Wandel in den Begrifflichkeiten für den Leitfaden nicht notwendigerweise eine veränderte Herangehensweise bei der Schwerpunktsetzung. Hier liegt der grundsätzliche Fokus immer noch auf dem „alten“ Stabilitätsprinzip, ausgedrückt in Form einer Schwerpunktlegung der Aktivitäten auf Sicherheitssektorreform und Rechtsstaatlichkeit. Eine weitere Schwerpunktsetzung, welche sich mit dem für die OEZA definierten Interventionsbereich der Friedenssicherung und Konfliktprevention deckt, ist der „Kapazitätsaufbau zur zivilen Konfliktaustragung“ – ein Bereich, in den vor allem die Stärkung regionaler, subregionaler und lokaler Organisationen, sowie die Förderung von „*Local Governance*“ und Dezentralisierung fällt (BmeiA 2011b: 11).

Bei den drei thematischen Handlungsfeldern, wie sie zuvor bereits aufgelistet wurden, beschränken sich österreichische Aktivitäten, soweit dies aus dem Leitfaden hervorgeht, scheinbar weitgehend auf diplomatische Tätigkeiten. Insbesondere die kontinuierliche Unterstützung der VN-Sicherheitsratsresolutionen zur Rolle der Frau in Friedensprozessen und jene zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten heftet sich Österreich nicht nur im Leitfaden gerne auf die Fahnen. Insbesondere bei der Resolution 1894 zum Schutz der Zivilbevölkerung aus dem Jahr 2009 steht die starke Betonung dieser von Seiten Österreichs in einem klaren Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Resolution unter österreichischen Vorsitz angenommen wurde und somit als diplomatische Leistung präsentiert werden kann.

Ein auffälliges Merkmal der Makrostruktur des Leitfadens ist die kontinuierliche Unterlegung von Inhalten durch Zitate aus internationalen Referenzdokumenten. Insbesondere im ersten Teil werden Schlagsätze aus namhaften UN-Dokumenten als Einleitung für die unterschiedlichen Kapitel verwendet und auf mehreren Seiten werden in abgetrennten Textfeldern zentrale Inhalte verschiedener Erklärungen und Resolutionen internationaler Organisationen zitiert. Neben den bereits erwähnten Grundprinzipien der Pariser Deklaration und den DAC-Prinzipien für das internationale Engagement in fragilen Staaten, werden zum Beispiel unter dem Punkt

„Mitgestaltung internationaler Diskussionsprozesse auf dem Gebiet Peacebuilding und Statebuilding“ in einem abgegrenzten Kästchen die Ziele der Dili-Deklaration aus dem Jahr 2010 angeführt, ohne dass im umliegenden Text näher auf diese eingegangen würde (BmeiA 2011b: 13). Ebenso finden sich in dem Dokument Zitate aus der 3C-Roadmap 2009, VN-Sicherheitsresolution 1894 und dem Bericht der VN-Generalversammlung zu „Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict“ aus dem Jahr 2009. Letztere Beispiele zeigen deutlich, wie weit sich die österreichische Diskussion am internationalen Konsens orientiert, wobei man die Verwendung dieser intertextuellen Referenzen noch mit deren inhaltlicher Relevanz argumentieren könnte. Anders verhält es sich mit den drei einleitenden Kurzzitaten, die als Untermauerung der Unterkapitel der Einleitung bzw. einführend für das Kapitel der österreichischen Handlungsfelder gebraucht werden. Alle drei Zitate - das erste dem Ergebnisdokument des VN-Weltgipfels von 2005, das zweite der Rede des UN-Generalsekretärs Kofi Annan *„In Larger Freedom“* (2005) und das dritte der Erklärung des Vorsitzes des Sicherheitsrats von 2010 entnommen - bekräftigen den Zusammenhang von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten. Über diesen Inhalt hinaus enthalten die Zitate jedoch keinerlei entscheidende Informationen. Die drei Sätze sind reine Schlagsätze, deren einzige Funktion es scheint, die Existenz des Leitfadens und seiner Inhalte zu unterlegen und auf gewisse Weise auch zu rechtfertigen. Diese Orientierung an UN-Texten verdeutlicht nochmals die bereits in zuvor analysierten Texten festgestellte Tendenz in der österreichischen Politik die Gültigkeit von Aussagen eigener strategischer und programmatischer Texte durch solche intertextuellen Verknüpfungen abzusichern.

Der Leitfaden proklamiert wie erwähnt einen gesamtstaatlichen Ansatz. Der Schwerpunkt der Inhalte des Leitfadens mit den definierten Handlungsfeldern liegt jedoch eindeutig auf den Überschneidungsfeldern zwischen entwicklungspolitischen und traditionell sicherheitspolitischen Bereichen. Zwar wird auf den Seiten 12 und 13 des Leitfadens nochmals für die Bereiche Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, Umwelt und Finanzpolitik Überschneidungen mit dem Thema Sicherheit überblicksmäßig (jeweils in abgetrennten Kästchen) dargestellt. In Anbetracht der Tatsache, dass sich der Leitfaden relativ ausführlich mit Handlungsfeldern vor allem im Zusammenhang mit erweitertem Peacebuilding auseinandersetzt und hier zumindest Ansatzpunkte für gemeinsames Handeln definiert, wirken diese kurzen

Abschnitte betreffend der Verbindungen mit anderen Politikbereichen eher dürftig. Sie erwecken eher den Eindruck, als hätte man sich verpflichtet gefühlt, auch dazu etwas zu sagen, um der Gesamtstaatlichkeit mehr Glaubwürdigkeit zu verleihen und mit den eineinhalb Seiten wäre somit quasi die „Pflicht erfüllt“.

Dass im Diskurs der österreichischen Entwicklungspolitik, die „Versicherheitlichung“ entwicklungspolitischer Anliegen zumindest auf rhetorisch-strategischer Ebene in den letzten Jahren stark an Profil gewonnen hat, ist aus den vorhergegangenen Analysen klar geworden. Der Entwicklungs-Sicherheitsnexus mit seinem Credo „Ohne Entwicklung keine Sicherheit. Ohne Sicherheit keine Entwicklung.“ ist wie auf internationaler Ebene auch in der Programmatik der OEZA nicht mehr wegzudenken und dass Konfliktprävention und der Einsatz für menschliche Sicherheit, durchaus in Zusammenarbeit mit außen- und sicherheitspolitischen Akteuren, integraler Bestandteil und Aufgabe, ja sogar eine der primären Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit sind, steht mittlerweile in diesem Diskurs außer Frage. Auch auf gesamtstaatlicher Ebene wird der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs, der seine zukünftigen Chancen vor allem in einer pro-aktiven, präventiven Sicherheitspolitik sieht, eine wichtige Rolle eingeräumt. Und so gering generell der Stellenwert der Entwicklungspolitik in Österreich ist, findet die *Versicherheitlichung* entwicklungsrelevanter Themenstellungen ab und zu auch ihren Platz in Äußerungen von österreichische PolitikerInnen. So merkte schon im Jahr 2003 der SPÖ-Nationalratsabgeordnete Anton Heinzl in einer Parlamentssitzung an, dass

[...] es wesentlich besser ist, im Rahmen der Entwicklungshilfe den armen Menschen zu helfen, als Armeen aufzurüsten, denn wenn die Menschen in den armen und ärmsten Ländern halbwegs menschenwürdig leben können, sind sie auch, so glaube ich, für den Terrorismus schlechter anzusprechen.“ (Anton Heinzl (SPÖ), in: NRP XXII/24, 2003: 230).

Diese Äußerungen, welche sich zeitlich noch vor dem Hintergrund des allgemeinen „Terrorismus“-Diskurses sehen lassen – also in jener Zeit, als Sicherheitsstrategien der westlichen Welt angesichts der Ereignisse von 9/11 terroristische Aktivitäten als die Hauptbedrohung für westliche Staaten ansahen (Stichwort versuchte *Macrosecuritization*) – hat sich in ihrer Ausprägung in den folgenden Jahren nur

oberflächlich verändert. So formulierte SPÖ-Klubobmann Josef Cap seine Meinung zur OEZA in einem Kommentar zur österreichischen Außenpolitik folgendermaßen:

Allen, die die Sinnhaftigkeit eines entsprechenden Engagements in Frage stellen und denen der humanitäre Aspekt nicht ausreichend scheint, sei gesagt, dass es im ureigensten Interesse der europäischen Staaten liegt, die Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern nachhaltig zu verbessern, damit die Menschen dort Lebensperspektiven haben und sehen. (Cap 2009: 22)

Und Verteidigungsminister Norbert Darabos bringt in seinem Appell für internationale Friedenseinsätze im Jahr 2010 die Diskussion um Konflikte in Entwicklungsländern ganz einfach mit folgendem Satz auf den Punkt:

[W]ir leben in einer vernetzten Welt. Konflikte in anderen Teilen der Welt bedrohen unsere Sicherheit daheim. (Darabos 2010: 9)

Während sich die Bedrohungsszenarien Terrorismus, Migration und Konflikte zwar inhaltlich leicht unterscheiden, bleibt der Grundkonsens dieser Aussagen derselbe – die Behandlung entwicklungspolitischer Problemstellungen sollte unser aller Anliegen sein, da unsere eigene Sicherheit und im Endeffekt somit unser eigenes Wohlbefinden damit zusammenhängen. Eine Argumentation im Sinne eines aufgeklärten Eigeninteresses, wie sie schon in den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit auf wirtschaftlicher Ebene gegeben war, setzt sich also ab den 2000er Jahren vor allem in Form einer von der Globalisierung inspirierten sicherheitspolitischen Debatte fort.

In der ADA nimmt die „Versicherheitlichung“ der EZA vor allem durch die Leitlinien und das Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung konkrete Formen an und insbesondere das Handbuch scheint durch die konkrete Darstellung und Festlegung von Interventionsschienen eine Handlungsanleitung für die Praxis zu sein, welche dem sicherheitspolitisch relevanten Bereich der EZA eine praktische Relevanz gibt. Inwieweit jedoch tatsächliche Handlungsfolgen einer rhetorischen „Versicherheitlichung“ der EZA sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch auf Ebene der OEZA festzustellen ist, soll das nächste Kapitel anhand einer Analyse der österreichischen ODA-Leistungen genauer untersuchen.

7 Auswirkungen der rhetorischen Versicherheitlichung auf die Praxis der OEZA

Geht man vom Inhalt dieser drei beispielhaft gewählten politischen Statements sowie von den zuvor erfolgten Analysen der entwicklungspolitischen Programmatik Österreichs aus, so würde man auch auf Umsetzungs-Ebene der OEZA eine Widerspiegelung dieser sicherheitspolitischen Trends erwarten. Wie die Statements zeigen, proklamiert Österreich ein Eigeninteresse im Zusammenhang mit entwicklungspolitischen Aktivitäten, was zu der Annahme führt, dass bei der Auswahl von geographischen Schwerpunktregionen, sowie bei der bilateralen Mittelallokation solche politischen Motivationen ihren Niederschlag finden. Im folgenden Teil sollen diese vermuteten Handlungsfolgen der rhetorischen *Versicherheitlichung* der OEZA anhand deren regionaler und thematischer Schwerpunktsetzung und den dafür eingesetzten tatsächlichen Mitteln für Projekte und Aktivitäten überprüft werden.

7.1 Regionale Schwerpunktsetzung

Angesichts der auf programmatischer Ebene festgestellten Versicherheitlichung lässt sich bei der geographischen Schwerpunktsetzung eine verstärkte Konzentration auf Länder und Regionen mit einer gewissen Sicherheitsrelevanz erwarten. Dabei könnte es sich zum einen um Staaten und Regionen in „fragilen Situationen“ handeln, zum anderen um geographische Räume, deren Stabilität von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für Österreich ist. Im Folgenden soll deshalb die geographische Verteilung der bilateralen Programm- und Projekthilfe betrachtet werden. (Bei den Empfängerländern der gesamten ODA-Leistungen Österreichs lässt sich keine Schwerpunktsetzung feststellen.) Seit 1992 definiert die OEZA (auf Drängen des DAC und der VN) für ihre Programm- und Projektarbeit Schwerpunktregionen und Schwerpunktländer, wobei die Auswahlkriterien für diese einerseits auf historischen und diplomatischen Beziehungen beruhen, andererseits von der Präsenz und Erfahrung österreichischer NGOs und Firmen (die ja im Endeffekt Implementierungspartner sind) abhängen (vgl. Obrovsky 2005: 120). Man kann zudem annehmen, dass die Entscheidung wohin wie viel Gelder fließen auch in der OEZA auf politischen und in weiterer Konsequenz auch auf sicherheitspolitischen Kalkülen basiert.

Aktuell hat die OEZA die unten folgenden Schwerpunktländer und Schwerpunktregionen für ihre Entwicklungszusammenarbeit festgelegt (www.entwicklung.at, Stand Sommer 2012). Für diese Länder existieren langfristige Länderprogramme, welche gemeinsam mit den Partnerregierungen ausgearbeitet wurden.

OEZA-Schwerpunktregionen mit ihren Schwerpunktländern im Süden

- Zentralamerika und Karibik: Nicaragua
- Westafrika: Burkina Faso
- Äthiopien, Uganda
- Südliches Afrika: Mosambik
- Himalaya/Hindukusch: Bhutan
- Palästinensische Gebiete

OEZA-Schwerpunktregionen mit ihren Schwerpunktländern im Osten

- Südosteuropa/Donauraum: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Serbien
- Osteuropa/Schwarzmeerregion: Moldau; Südkaukasus: Armenien, Georgien

Zu dieser Liste gesellt sich noch eine Reihe an **Kooperationsländern** mit zum Teil nur geringen Projektaktivitäten:

- Guatemala, El Salvador
- Kap Verde, Senegal
- Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania
- Simbabwe, Namibia, Republik Südafrika
- Nepal, Pakistan

Im Osten:

- Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo
- Armenien, Georgien, Moldau

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die bilateralen österreichischen ODA-Leistungen (Programm- und Projekthilfe) nach Empfängerland für die letzten 10 Jahre. Dabei werden jeweils die gesamten Mittel für die unterschiedlichen Schwerpunktregionen, sowie die Leistungen an Schwerpunktländer (SL), Kooperations- bzw. Partnerländer (PL) und so genannte Sonderprogramme gelistet.

Österreichische ODA-Leistungen (Programm- und Projekthilfe), nach Empfängerland, für den Zeitraum 2000 - 2010 in Mio €											
Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Schwerpunktregion Westafrika (ECOWAS)/Sahel	9,43	6,55	6,03	6,65	7,03	5,76	10,52	8,54	9,48	9,57	8,35
SL Burkina Faso	2,89	2,94	2,41	2,14	3,93	3,10	4,21	3,03	4,91	4,45	3,36
SL Kap Verde (im Auslaufen)	3,85	1,17	1,22	1,71	0,78	0,96	2,41	1,96	1,64	1,59	3,25
PL Senegal	2,69	2,44	2,39	2,44	1,99	1,29	2,94	2,10	2,05	2,29	0,65
Schwerpunktregion Ostafrika	15,41	14,67	14,39	14,43	14,96	17,84	19,51	17,78	20,00	18,64	19,58
SL Äthiopien	2,75	3,32	2,83	5,00	2,46	4,54	5,52	4,02	5,67	6,78	6,22
SL Uganda	4,54	6,29	5,56	5,22	6,96	7,14	8,04	8,13	10,42	8,34	9,72
PL Burundi	1,27	0,52	0,97	1,01	0,49	0,91	0,35	0,51	0,30	0,24	0,31
PL Kenia	0,89	0,63	1,47	0,70	1,19	1,24	1,53	2,12	1,29	1,26	0,78
PL Ruanda (SL bis 2002)	1,02	0,16	1,78	1,10	0,77	1,77	0,20	0,94	0,97	0,92	0,88
PL Tansania	4,94	3,74	1,78	1,32	2,33	1,62	0,97	0,69	0,64	0,46	0,32
Schwerpunktregion Südliches Afrika (SADC)	7,06	4,80	4,96	4,89	6,57	4,84	7,67	5,83	11,94	9,14	8,59
SL Mosambik	3,84	2,26	2,45	2,95	4,12	3,38	5,14	2,47	8,52	6,12	6,10
PL Namibia	0,83	0,81	0,57	0,46	1,29	0,29	0,26	0,08	0,16	0,03	0,00
PL Republik Südafrika	0,86	0,85	1,42	0,91	1,09	0,62	0,41	1,06	0,89	0,79	0,55
PL Simbabwe	1,53	0,88	0,51	0,33	-0,18	0,29	0,86	1,12	0,92	0,43	0,33
Schwerpunktregion Zentralamerika (bis 2013) /Karibik	8,73	9,61	7,96	8,10	8,92	10,39	10,59	10,66	10,12	9,63	10,67
SL Nicaragua (bis 2013)	5,21	6,15	4,59	5,58	5,38	7,56	5,88	5,92	5,68	5,24	5,63
PL El Salvador	1,25	1,18	1,18	1,08	0,93	1,02	1,03	0,63	0,48	0,44	0,25
PL Guatemala	1,93	1,93	2,05	1,13	2,53	1,64	2,21	1,71	0,87	1,15	0,80
PL Costa Rica	0,34	0,35	0,14	X	x	x	x	x	X	x	x
Schwerpunktregion Himalaya/Hindukush	8,22	4,88	4,16	5,02	3,40	6,93	4,94	5,18	5,30	4,97	5,28
SL Bhutan	6,35	3,00	2,27	2,25	1,10	2,89	1,28	1,98	2,74	2,82	3,27
PL Nepal	1,26	1,23	1,65	1,82	1,07	1,61	1,59	1,94	1,18	0,87	1,10
PL Pakistan	0,61	0,66	0,24	X	x	x	x	x	X	x	x
Schwerpunktregion Südosteuropa/Westbalkan	k.A.	k.A.	k.A.	8,76	11,70	15,46	19,95	22,08	19,75	18,72	18,75
SL Albanien (im Auslaufen)	3,34	1,12	0,47	1,65	2,28	0,88	2,72	2,91	2,68	1,63	2,27
SL Bosnien und Herzegowina (im Auslaufen)	2,81	1,07	0,88	1,53	1,76	3,10	2,41	2,50	2,55	2,94	3,86
SL Mazedonien (im Auslaufen)	2,04	0,52	1,05	1,68	0,98	1,13	2,28	3,85	0,96	2,11	0,24
SL Serbien (im Auslaufen)	X	3,16*	3,37*	2,34*	2,84*	6,25*	3,74	3,46	2,80	2,90	3,58
SL Kosovo	X	X	x	X	x	x	3,06	3,23	1,31	2,19	1,31
SL Montenegro (im Auslaufen)	X	X	x	X	x	x	1,84	1,85	1,69	1,84	1,28
SL Moldau (SL seit 2004)	X	X	0,01	0,07	0,40	0,86	0,76	1,59	1,67	1,53	1,41
Palästinensische Gebiete	3,40	2,03	3,00	2,50	3,40	4,20	4,69	1,83	5,15	3,20	3,55
Schwerpunktregion Südkaukasus	X	X	x	X	x	x	0,53	0,26	0,94	0,65	0,56
Sonderprogramm Westsahara	X	X	x	0,19	0,49	0,36	0,49	0,22	0,31	0,42	0,07
Sonderprogramm Land Irak (seit 2003)	X	X	x	0,56	0,87	0,27	x	x	x	x	x
Sonderprogramm Land Afghanistan (seit 2003)	X	X	x	1,72	2,22	1,24	x	x	x	x	x
In Planung: Schwerpunktregion Osteuropa /Schwarzmeerregion											
*Serbien & Montenegro inkl. Kosovo											

Tabelle 4: Geographische Verteilung der bilateralen OEZA-Mittel der ADA (2000-2010) (Quelle: Eigene Zusammenstellung aus verschiedenen ODA-Berichten der OEZA)

Um den Grad der Fragilität der Empfängerländer und damit das ihnen zugeschriebene sicherheitspolitische Gefährdungspotential zu vergleichen, wird die Bewertung des *Failed States Index* herangezogen. Seit 2005 wird dieser Index jährlich von US-amerikanischen Forschungsinstitutionen erstellt. Anhand von 12 Indikatoren⁸ wird dabei ein Ranking von Ländern nach dem Grad der Fragilität erstellt (www.fundforpeace.org). Den Indikatoren, die auf Basis umfangreicher Informationen und Analysen berechnet werden, werden jeweils Werte von 1 bis 10 zugeordnet, wobei 1 den Wert für die größte Stabilität darstellt. Die höchste totale Summe und somit die größte Instabilität läge somit bei einem Wert von 120 Punkten. (Zum Vergleich: Im Jahr 2012 führt Somalia den *Fragile State Index* mit 114,9 Punkten an). Diese Herangehensweise bei der Quantifizierung von Fragilität würde sicherlich einer eigenen Diskussion bedürfen, wird hier aber ausgeblendet, da sie den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen würde. Das Ranking wird wie erwähnt lediglich genutzt, um die Schwerpunkt- und Partnerländer der OEZA auf ihre Einschätzung als fragile Staaten zu überprüfen.

Bei dieser Art der Betrachtung sind vor allem afrikanische Regionen interessant, da diese einen besonderen Schwerpunkt der OEZA darstellen und zudem besonders viele Länder und Regionen in so genannten „fragilen Situationen“ aufweisen. Relativ weit oben im Ranking des *Fragile State Index* finden sich dabei die OEZA-Schwerpunktländer Äthiopien und Uganda, sowie Burkina Faso. Bei den Partnerländern findet man im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2011 Burundi, Simbabwe und Nepal an relativ hoch gereihter Stelle im Index. Irak und Afghanistan, für welche die OEZA im Zeitraum 2003 bis 2005 Sonderprogramme angesetzt hatte, finden sich ebenfalls unter den am höchsten gereihten und somit instabilsten Ländern des Index. Allerdings wurden diese Sonderprogramme für den Irak und Afghanistan im Jahr 2005 wieder aufgegeben, was der Annahme widerspricht, dass die Versicherheitlichung der OEZA, die insbesondere ab der Publikation der Leitlinien im Jahr 2006 sichtbar wurde, tatsächlich einen Verdrängungseffekt bei der Wahl der Schwerpunktländer zum Vorteil sicherheitspolitisch brisanter Länder mit sich gebracht haben könnte. Demnach wäre wohl auch eine Verlängerung oder

⁸ *Social indicators:* 1 Demographic Pressures; 2 Refugees and IDPs, 3 Group Grievance, 4 Human Flight and Brain Drain; *Economic Indicators:* 5 Uneven Economic Development, 6 Poverty and Economic Decline; *Political and Military Indicators:* 7 State Legitimacy, 8 Public Services, 9 Human Rights and Rule of Law, 10 Security Apparatus, 11 Factionalized Elites, 12 External Intervention (www.fundforpeace.org, 18.07.2012)

Verstärkung der Aktivitäten in Irak und in Afghanistan zu erwarten gewesen und nicht eine völlige Aufgabe dieser Regionen.

Ein entscheidender Punkt, welcher bei der regionalen Verteilung der OEZA-Mittel feststellbar ist, ist die zunehmende Verlagerung des Schwerpunktes auf Afrika. Der traditionelle Schwerpunkt Österreichs in (Süd)Osteuropa hat sich durch die EU-Erweiterung zunehmend gewandelt und ein Großteil der Schwerpunktländerprogramme ist am Auslaufen. Die Schwerpunktregion Zentralamerika wird mit 2013 aufgegeben und die Konzentration auf Afrika somit verstärkt.

In Osteuropa werden lediglich der Kosovo und Moldau als Schwerpunktländer beibehalten. Diese beiden Länder fallen tatsächlich aufgrund ihrer zum Teil noch instabilen Situation, ihrem Potential als Herkunftsländer für Flüchtlinge und einer gewissen Konfliktgefährdung durchaus in den sicherheitsrelevanten Bereich.

Für die nächsten Jahre geplant ist die Erschließung der Schwarzmeerregion als neue Schwerpunktregion der OEZA. Letzteres ist allerdings auf ein vorwiegend wirtschaftliches Interesse Österreichs zurückzuführen.

Für den Schwerpunkt Afrika, den Österreich auch in Übereinstimmung mit der aktuellen EU-Afrika-Strategie (vgl. zum Beispiel Cotonou-Abkommen) setzt, lassen sich bei der geographischen Schwerpunktsetzung unter Heranziehung des oben erläuterten *Fragile States Index* tatsächlich einige Auffälligkeiten bei der Auswahl der einzelnen Schwerpunktländer feststellen. Die Schwerpunktländer Äthiopien und Uganda, welche sich im FSI beide seit 2005 mit einer Punktezahl zwischen 90 und 100 Punkten im Bereich der *akuten Warnung* bewegen, weisen tatsächlich die höchsten bilateralen Mittelaufwendungen der OEZA auf. Die sicherheitspolitische Bedeutung davon muss allerdings bei näherer Betrachtung insofern relativiert werden, als Österreich sich in Äthiopien sehr auf den Gesundheitsbereich sowie auf das Unterprogramm „Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit“ konzentriert und sicherheitspolitisch relevantere Themengebiete wie „Good Governance“ oder „Konfliktprävention“ nicht behandelt werden. Auf der anderen Seite ist einer der zwei Schwerpunktbereiche der OEZA in Uganda neben dem traditionellen österreichischen Fokus auf „Wasserversorgung und Siedlungshygiene“ der Bereich „Recht, Justiz und Frieden“. Das Land befindet sich in einem Post-Konfliktkontext

und Österreich hat im vergangenen Jahrzehnt gemeinsam mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern in Uganda einige Projekte im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, Mediation, Reintegration und Stärkung lokaler Institutionen (entsprechend den Interventionsschienen der OEZA im Bereich Friedenssicherung) durchgeführt (vgl. ADA Länderinformation Uganda 2011). Die merkliche Steigerung der bilateralen Mittel für Uganda könnte demnach möglicherweise mit der zunehmenden Bedeutung des Sicherheitsaspekts in der Entwicklungspolitik Österreichs zusammenhängen. Tatsächlich zeigt eine Analyse der gemeldeten ODA-Leistungen für Uganda, dass ein Großteil der Mittel für den Bereich „Regierung und Zivilgesellschaft, Konfliktprävention, Frieden und Sicherheit“ (DAC-Codegruppe 150) aufgewandt wurden (OECD Statistics).

Rein von der geographischen Verteilung der Mittel in Afrika lässt sich allerdings kein besonderer Verdrängungseffekt in Richtung sicherheitspolitisch relevanter Länder bemerken. Sowohl Äthiopien als auch Uganda, die, wenn man die Mittelverteilung betrachtet, den größten Anteil an Programm- und Projekthilfe erhalten, sind bereits seit 1993 Schwerpunktländer der OEZA. Auch in anderen afrikanischen Ländern und Regionen ist keine außergewöhnliche Verschiebung oder Veränderung der Mittel oder eine besondere Konzentration auf sicherheitspolitisch relevante Länder bemerkbar.

Die Analyse der regionalen Schwerpunktsetzung und der geographischen Verteilung der bilateralen EZA-Mittel Österreichs gibt zwar, vor allem im Hinblick auf die vorgenommenen Veränderungen im osteuropäischen Raum und die zunehmende Konzentration auf Afrika, einige Hinweise auf eine mögliche Verschiebung der Mittel in Richtung sicherheitsrelevanter Regionen. Insbesondere im afrikanischen Raum sind die Auswahlkriterien für die regionale Mittelverteilung jedoch nicht klar, beziehungsweise lässt sich aufgrund der langen Tradition der OEZA in den meisten Ländern keine klare Verbindung mit einer verstärkt sicherheitspolitisch ausgerichteten Programmatik feststellen. Die OEZA ist in Staaten tätig, deren Zustand als „fragil“ beschrieben werden kann, jedoch teilweise schon seit einer Zeit, wo der Entwicklungs-Sicherheitsnexus in der EZA-Programmatik noch keinerlei Platz hatte. Eine rein geographische Analyse gibt daher keinen Aufschluss über die materiellen Handlungsfolgen rhetorischer Versicherheitlichung und die Mittel müssen auch auf ihre Verteilung nach Sektoren überprüft werden, sowie die in Form von

Projekten und Programmen tatsächlich durchgeführten Maßnahmen betrachtet werden.

7.2 Thematische Schwerpunktsetzung

Eine weitere Möglichkeit, um materielle Handlungsfolgen einer Versicherheitlichung der EZA zu prüfen, ist die Untersuchung sektoraler Allokationsmuster (Vorgangsweise vgl. Brand 2011: 221ff). Die an das DAC gemeldeten ODA-Leistungen werden unterschiedlichen Sektoren zugeordnet, welchen das DAC jeweils verschiedene Codes zuordnet. Daher ist es möglich, bei der Betrachtung der von Österreich gemeldeten ODA-Leistungen herauszufiltern, wie viel Gelder in welche Sektoren investiert wurden. Ein Trend, welcher sich bei einer Versicherheitlichung von Entwicklungsagenden erwarten ließe, ist die Steigerung der Mittel für sicherheitsnahe Bereiche, die unter die DAC-Codegruppe 150 („*Government and Civil Society*“) bzw. insbesondere unter die seit 2004 neu eingeführte untergeordnete Codegruppe 152 („*Conflict prevention and resolution, peace and security*“) fallen. Im Vergleich dazu ließe sich erwarten, dass weniger Gelder für andere Sektoren, welche aus sicherheitspolitischer Sicht weniger relevant scheinen, wie etwa für den Bildungs-, den Wasser- oder den Landwirtschaftssektor, zur Verfügung stünden. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Verteilung der (ODA-relevanten) bilateralen OEZA-Mittel der ADA für den Zeitraum 2004 bis 2010.

Tatsächlich ist bei dieser Art der Betrachtung festzustellen, dass bei der Mittelverteilung in der bilateralen EZA Österreichs ein Schwerpunkt auf Aktivitäten gelegt wird, welche unter Code-Gruppe 150 fallen. Besonders im Zeitraum rund um das Erscheinen der Leitlinien zu Good Governance, Menschenrechten und Konfliktprävention/Friedenssicherung ist es zu einer Mittelaufstockung in diesem Bereich gekommen und 2007 wurden 19% des gesamten ADA-Budgets für Programm- und Projekthilfe in Aktivitäten in diesem Bereich investiert (2004 waren es 15%). Der Großteil dieser Mittel wird allerdings für den Sektor „Regierung und Zivilgesellschaft“ aufgewendet, während der Bereich „Konfliktprävention und –lösung, Frieden und Sicherheit“, welcher unzweifelhaft die größten sicherheitspolitischen Zusammenhänge aufweist, lediglich 2-3% des gesamten ADA-Budgets ausmacht und auch keine signifikanten Steigerungen festzustellen sind. Mit Blick auf die anderen Sektoren der OEZA lässt sich außerdem auch kein Verdrängungseffekt zu

Gunsten sicherheitspolitisch relevanter Kategorien feststellen und die Mittelverteilung weist hier keinerlei besondere Auffälligkeiten auf.

Verteilung der bilateralen OEZA-Mittel der ADA (ODA-relevant) nach Sektoren für den Zeitraum 2004 - 2010 in Mio €								
DAC Code	Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	ODA, gesamt	545	1.266	1.194	1.321	1.188	820	912
	ADA-Mittel, gesamt	72,84	84,66	94,82	92,02	102,77	90,36	94,13
110	Bildung	9,67	10,04	11,65	8,57	9,20	9,42	9,59
140	Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen	8,96	9,33	8,86	10,94	8,81	9,53	9,64
150	Regierung und Zivilgesellschaft, Konfliktprävention, -lösung, Frieden u. Sicherheit	11,34	13,66	16,40	17,86	21,86	17,23	17,20
151	Regierung und Zivilgesellschaft, generell	8,36	11,02	13,72	15,64	19,44	15,00	14,93
152	Konfliktprävention und -lösung, Frieden und Sicherheit	2,98	2,64	2,68	2,23	2,42	2,23	2,26
310	Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	3,59	4,12	6,92	4,90	6,22	5,61	4,35
410	Umweltschutz	1,75	1,56	2,73	1,92	1,72	1,77	3,91

Tabelle 5: Verteilung der bilateralen EZA-Mittel nach Sektoren (Quelle: Eigene Zusammenstellung aus OEZA-Berichten und ÖFSE-Publikationen zur Österreichischen Entwicklungspolitik, ADA Statistik Abteilung)

Auch bei einer derartigen Betrachtung im Falle der *gesamten* ODA-Leistungen Österreichs lässt sich zunächst seit 1996 eine substantielle Steigerung der Mittel für die Kategorie der Code-Gruppe 150 feststellen (von 17.5 Mio. US-Dollar im Jahr 1996 hin zu einem bisherigen Höchstwert von 66.8 Mio. US-Dollar im Jahr 2007) (Quelle: OECD-Statistik 2012). Damit liegt diese Gruppe im gesamtstaatlichen ODA-Vergleich bei den sektoral zuordenbaren Mitteln auf Platz 2 hinter dem Bildungssektor⁹.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wird meist ungefähr die Hälfte der Code-150-Mittel für die Unterkategorie 152 aufgewendet. Bei einer Detailbetrachtung der für den Code

⁹ Die vergleichsweise hohen Ausgaben Österreichs im Bildungssektor lassen sich zum Teil durch die Einrechnung der „indirekten Studienplatzkosten“ in die ODA-Zahlen erklären. „Indirekte Studienplatzkosten“ sind jene für aus Entwicklungsländern stammende StudentInnen errechnete indirekte Kosten, die bei deren Studium in Österreich für den Staat anfallen. Die Vorgangsweise bei der Meldung dieser Kosten als ODA und der damit einhergehenden „Schönung“ der ODA-Zahlen wird seit langem vor allem von Seiten der österreichischen Zivilgesellschaft kritisiert (vgl. z.B. Picker 2009: 11).

152 gemeldeten Mittel fällt auf, dass der finanziell größte Anteil der gemeldeten Aktivitäten vom BMLVS für die personelle Beteiligung an diversen friedenserhaltenden Missionen der UN am Balkan kommt. Zum Beispiel entfielen 2008 von 24,9 Mio. US-Dollar an gemeldeten Zahlen für die Codegruppe 152 alleine 14,2 Mio. auf die personelle Beteiligung des BMLVS an der KFOR-Mission im Kosovo und 3,2 Mio. US-Dollar auf die Beteiligung an der EUFOR ALTHEA Mission in Bosnien-Herzegowina. Letztgenannte Anteile werden bei der ODA-Anrechnung im Detail als „*Participation in internationale peacekeeping operations*“ gehandhabt und fallen in den oftmals kritisierten Grenzbereich einer möglichen ODA-Anrechnung. Das DAC bemüht sich aufgrund häufiger Kritik besonders für den Bereich der Friedenssicherung die Richtlinien für die ODA-Anrechenbarkeit zu klären. 30% der Beteiligung Österreichs an der KFOR-Mission, die vorwiegend für den Wiederaufbau und die Beobachtung und Stabilisierung der Lage im Kosovo zuständig ist, können nach den Anrechenbarkeitskriterien des DAC, wie in Tabelle 6 beschrieben, als ODA-Leistungen Österreichs angerechnet werden. Dass die Herangehensweisen eines militärischen Akteurs wie dem BMLVS, dessen Motive klar aus einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Sicht stammen, sich grundlegend von jenen entwicklungspolitischer Akteure unterscheiden und militärische Akteure zum Beispiel auch nicht den humanitären Prinzipien verpflichtet sind, wird bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt. Im Dreijahresprogramm 2006 bis 2008 findet sich bezüglich dieser spezifischen ODA-Leistungen eine interessante Textstelle. Im Rahmen der thematischen Erläuterung von „Friedenssicherung und Konfliktprävention“ bringt das Programm ein Beispiel ein, in welchem die Zusammenarbeit der OEZA mit dem BMLVS verdeutlicht werden soll und welches auf die zuvor genannten, als ODA angerechneten Leistungen des BMLVS eingeht:

Das österreichische Kontingent von KFOR ist seit Beendigung der Kämpfe im Kosovo zur Friedenssicherung in der Region Suhareka stationiert. Ein Teil ihres Mandats ist es, im Rahmen von CIMIC (zivil-militärischer Kooperation) durch die Förderung konkreter Projekte einen sichtbaren Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung der Region und damit zur Konfliktprävention und Konfliktbewältigung zu leisten. Gleichzeitig kann dadurch die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der KFOR-Präsenz gefördert werden. Im Sinne einer erhöhten Kohärenz der österreichischen Unterstützungsleistungen im Kosovo stellt die OEZA im Rahmen ihres Landesprogramms Kosovo Fördermittel für die Durchführung von Kleinprojekten durch CIMIC zur Verfügung. Schwerpunktmäßig sollen in Übereinstimmung mit den Sektorenschwerpunkten des Landesprogramms Projektaktivitäten in den Bereichen Bildung und Wirtschaft gefördert werden. (BmeiA 2006a: 37)

Diese Textstelle verdeutlicht bei näherer Betrachtung sehr gut die erwähnte Problematik im Bereich zivil-militärischer Zusammenarbeit. Durch die Erweiterung des Aufgabenspektrums des Militärs bei friedenserhaltenden Missionen kommt es zu einer Übernahme von genuin zivilen Aufgabenbereichen (in diesem Fall Projektaktivitäten im Bereich der Bildung und Wirtschaft). Problematisch an dieser Tatsache ist jedoch die sich von entwicklungspolitischen Prinzipien unterscheidende Motivation militärischer Akteure, welche zivile Aktivitäten durchführen. Einerseits unterliegen die Maßnahmen einer militärischen Rationalität und sind nicht an Prinzipien und Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit gebunden, andererseits dienen die Projekte, wie auch schon in der Textstelle erwähnt, der Vertrauensbildung in der lokalen Bevölkerung mit dem Endzweck der besseren Erfüllung des militärischen Auftrages. Entwicklungspolitik wird somit zum Instrument der Interessenswahrnehmung militärischer Akteure. Insbesondere der Einsatz im Kosovo hat nämlich für das ÖBH eine besondere verteidigungspolitische Komponente, denn die Stabilität in Osteuropa wird durch dessen geographische Nähe und wirtschaftliche Verbundenheit mit Österreich als besonders relevanter regionaler Interessensraum der österreichischen Sicherheitspolitik angesehen (Pucher/Frank 2010: 415). Zudem ergibt sich die Problematik, dass wenn solche Aktivitäten des ÖBH durch OEZA-Mittel finanziert werden, angesichts der ohnehin raren finanziellen Mittel weniger Geld für andere, entlang der entwicklungspolitischen Richtlinien durchgeführte Maßnahmen bleibt.

Bei einer näheren Betrachtung der von der ADA gemeldeten ODA-Leistungen für Codegruppe 152 („Konfliktprävention und –lösung, Frieden und Sicherheit“)¹⁰ findet man eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte, die nur bedingt die in den Leitlinien und dem Handbuch für Konfliktprävention und Friedenssicherung festgelegten Interventionsschienen widerspiegeln. So werden seit Gründung der ADA zahlreiche Projekte im Zusammenhang mit *Landminen* durchgeführt (von *Land Mine Clearance* bis hin zur diplomatischen Unterstützung von Konventionen zum Verbot von *Anti-Personen-Minen*). Der Einsatz Österreichs im Bereich „Landminen“ hat lange Tradition und war auch eine Basis für die Gründung des *Human Security Netzwerkes*. Allerdings fanden diese Aktivitäten keinen konkreten Eingang in die

¹⁰ Alle als ODA gemeldeten Leistungen der OECD-Mitgliedsstaaten sind unter stats.oecd.org nach verschiedenen Kriterien abrufbar.

programmatischen Rahmendokumente der OEZA und sind trotz der beständig hohen Anzahl an in diesem Bereich durchgeführten Projekten nicht Bestandteil der offiziellen Programmatik der OEZA im Bereich Friedenssicherung und Konfliktprävention.

DAC-Code 15230 - Participation in international peacekeeping operations
<p>Bilateral participation in peacekeeping operations mandated or authorised by the United Nations (UN) through Security Council resolutions, and conducted by international organisations, e.g. UN, NATO, the European Union (Security and Defence Policy security-related operations), or regional groupings of developing countries.</p> <p>Direct contributions to the UN Department for Peacekeeping Operations (UNDPKO) budget are excluded from bilateral ODA (they are reportable in part as multilateral ODA, see Annex 2 of DAC Directives).</p> <p>The activities that can be reported as bilateral ODA under this code are limited to: human rights and election monitoring; reintegration of demobilised soldiers; rehabilitation of basic national infrastructure; monitoring or retraining of civil administrators and police forces; security sector reform and other rule of law-related activities; training in customs and border control procedures; advice or training in fiscal or macroeconomic stabilisation policy; repatriation and demobilisation of armed factions, and disposal of their weapons; explosive mine removal. The enforcement aspects of international peacekeeping operations are not reportable as ODA.</p> <p>ODA-eligible bilateral participation in peacekeeping operations can take the form of financing or provision of equipment or military or civilian personnel (e.g. police officers). The reportable cost is calculated as the excess over what the personnel and equipment would have cost to maintain had they not been assigned to take part in a peace operation.</p> <p>International peacekeeping operations may include humanitarian-type activities (contributions to the form of equipment or personnel), as described in paragraphs 184 and 185 of DAC Directives. These should be included under code 15230 if they are an integrated part of the activities above, otherwise they should be reported as humanitarian aid.</p>

Tabelle 6: Purpose codes for DAC Sector Classification (Quelle: www.oecd.org/dac/aidstatistics, 05.08.2012)

Eine weitere größere Gruppe von Leistungen, welche unter Code 152 gemeldet wurden, ist die finanzielle Unterstützung diverser Konferenzen, Workshops und Seminare zum Thema *Peacebuilding*. Dazu kommen noch punktuelle Leistungen zum Beispiel für Versöhnungsarbeit am Westbalkan, die Unterstützung des Programms „*Gun-Free South Africa*“, die Förderung eines postgradualen Hochschulkurses zu „*Peace and Development Studies*“ und die Finanzierung

verschiedener Risikoanalysen und Konfliktstudien (vgl. OECD Statistics 2012). Die meisten dieser Aktivitäten lassen sich unter der Interventionsschiene „Stärkung der Konfliktsensitivität“ argumentieren. In Bezug auf die Interventionsschiene „Reintegration“ lassen sich lediglich im Jahr 2005 Projektleistungen für diesen Bereich finden. Damals wurden NGOs bei ihren Vorhaben zur Reintegration von ehemaligen KindersoldatInnen und deren Angehörigen in Uganda unterstützt.

Mehrere den Interventionsschienen zuordenbare Projekte finden sich bei den für Codegruppe 151 gemeldeten Leistungen der ADA. Hier werden einige Projekte im Bereich der Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen (allerdings nur selten im konkret friedensbildenden Bereich), sowie Kapazitätsaufbau, Menschenrechtsbildung und Beratungstätigkeiten angeführt. Auch einige Projekte im Rechtssektor, sowie Bemühungen zur Dezentralisierung z.B. bei Landreformen fallen unter diese gemeldeten Leistungen.

Was aus dieser Betrachtung der tatsächlich gesetzten (und somit als ODA gemeldeten) Aktivitäten der bilateralen OEZA hervorgeht, ist eine starke Fragmentierung der Leistungen. Es handelt sich um eine Reihe weitestgehend unzusammenhängender Projekte, welche inhaltlich weit auseinanderklaffen und keine klare Schwerpunktsetzung erkennen lassen. Zwar bieten die zuvor analysierten Leitlinien für die meisten der durchgeführten Aktivitäten einen programmatischen Rahmen, jedoch bestätigt sich nun endgültig der Eindruck, dass die Leitlinien genau aus letzterem Grund geschaffen wurden und nicht, um die Ausrichtung der OEZA neu zu bestimmen. Die Leitlinien scheinen sich nämlich den Projekten anzupassen und nicht umgekehrt. Das Thema „Reintegration“ vor allem in Bezug auf ehemalige KindersoldatInnen wurde 2006 als eine der großen Interventionsschienen der OEZA deklariert, weil zu dieser Zeit in Uganda entsprechende Projekte umgesetzt wurden. Nach dem Auslaufen dieser Unternehmungen wurde der Bereich fallen gelassen und es sind keinerlei Aktivitäten mehr zu verzeichnen – trotzdem gilt das Thema weiterhin offiziell als ein Schwerpunktbereich der OEZA.

Zwar zeugt die prinzipielle Höhe der Mittelaufwendung und die Mittelaufstockung in dem sicherheitsnahen Bereich der ODA-Codegruppe 150 ab Mitte der 2000er Jahre von einer Bereitschaft Österreichs, in diesen Sektor zu investieren und Aktivitäten zu setzen. Die Schwerpunktbildung vor allem in der Umsetzung bleibt allerdings mangelhaft und die im Rahmen der direkten Konfliktbearbeitung bzw.

Friedenssicherung aufgewendeten Mittel sind bei genauerer Betrachtung insbesondere bei der bilateralen Programm- und Projekthilfe nur gering. Entsprechend der zunehmenden sicherheitspolitischen Programmatik in der OEZA würde man einen deutlicheren Zuwachs der Mittel in diesem Bereich erwarten und könnte auch von einer Verdrängung anderer Sektoren zugunsten des sicherheitsnahen Sektors ausgehen. Letzteres lässt sich aber nach Durchsicht der Zahlen nicht bestätigen.

8 Fazit - Sicherheit vs. Entwicklung?

Zusammenfassend lässt sich für die oben erfolgte Analyse der Programmatik und strategischen Dokumente der OEZA sagen, dass tatsächlich ein Wandel in Richtung einer verstärkten Argumentation im Sinne einer Sicherheitsrelevanz der EZA feststellbar ist. Dies geschieht an zahlreichen Stellen nicht nur in Bezug auf die „menschliche Sicherheit“ der betroffenen Bevölkerung vor Ort, sondern auch im Sinne einer Argumentation für „unsere eigene Sicherheit“. Die Erkenntnis über globale Auswirkungen lokaler Ereignisse und die Wechselwirkungen zwischen entwicklungspolitisch relevanten Thematiken und Sicherheitsproblemen führt zu einer Hervorhebung der „präventiven“ Rolle der Entwicklungszusammenarbeit und somit zu einer „Versicherheitlichung“ derselben. Dieser Prozess macht sich auch auf gesamtstaatlicher (sowie auf europäischer) Ebene bemerkbar, wo Entwicklungszusammenarbeit in Sicherheitsstrategien ein wichtiger Stellenwert eingeräumt wird und ihr somit im Rahmen umfassender Sicherheitskonzepte eine verstärkt verteidigungspolitisch argumentierte Funktion eingeräumt wird. Beeinflusst durch ähnliche Entwicklungen in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsstruktur argumentiert auch der Entwurf zur Österreichischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2011 sehr in diese Richtung. Dies mag der Entwicklungszusammenarbeit auf der einen Seite zum Vorteil gereichen, als der insbesondere in Österreich bisher als marginal angesehenen Entwicklungspolitik mit dieser neuen Funktion möglicherweise auch ein neuer gesellschaftspolitischer Stellenwert zugeschrieben würde. Eine gestiegene, öffentlichkeitswirksame Rolle der Entwicklungspolitik im Rahmen einer umfassenden Verteidigungspolitik würde dieser in weiterer Folge möglicherweise auch zu einer Anhebung ihrer zurzeit sehr knappen Ressourcen verhelfen. Tatsächlich ist aber angesichts der aktuellen Wirtschafts- und

Finanzkrise sowohl das Thema Entwicklungspolitik als auch jeglicher Diskurs um Sicherheit im engeren Sinne weitgehend von der öffentlichen Bühne verschwunden und eine verstärkte öffentliche Wahrnehmung entwicklungspolitischer Zielsetzungen – egal welchem Zwecke sie dienen – somit im Moment unwahrscheinlich.

Innerhalb der entwicklungspolitischen Institutionen in Österreich, insbesondere der für die Strategielegung verantwortlichen Sektion VII im Außenministerium, hat sich der Entwicklungs-Sicherheitsnexus mittlerweile als fixe Größe etabliert. Weitestgehend von der internationalen Diskussion rund um das Thema geleitet, entwickelte sich der Diskurs von der im EZA-Gesetz festgelegten Zielsetzung „Friede und menschliche Sicherheit“, über eine Konzentration auf Friedenssicherung und Konfliktprävention hin zu einer sensibilisierten Debatte rund um Fragilität. Immer mehr wird das Thema „Sicherheit und Entwicklung“ dem Thema „Politikkohärenz“ zugeordnet, wobei hier recht deutlich hervorkommt, dass es nicht vorrangig um „PCD“ – also Politikkohärenz *im Interesse der Entwicklung* geht, sondern mehr um eine Abstimmung der Politiken im entwicklungs- und sicherheitspolitischen Bereich, die potentielle „Nutzung von Synergieeffekten“ und – betrachtet man eine gewisse Argumentationslinie in der Programmatik der OEZA – oft auch mehr um eine Politikkohärenz *im Interesse der Sicherheit*. Die Gefahr einer Instrumentalisierung entwicklungspolitischer Anliegen und Ressourcen für sicherheitspolitische Zwecke ist mangels klarer Stellungnahmen von Seiten der EZA zu dieser Problematik gegeben. Weder in den entwicklungspolitischen Leitlinien noch im Strategischen Leitfaden „Sicherheit und Entwicklung“ tritt ein möglicher Interessenskonflikt von entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Akteuren explizit hervor und es wird der Eindruck einer scheinbar harmonischen Zusammenarbeit geweckt. Da sich aber Motive, Ziele und Herangehensweise militärischer Akteure von Natur aus von einer durch ein hohes Maß an Zivilität geprägten Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden, ist es wahrscheinlich, dass Interessenkonflikte zumindest unter der programmatischen Oberfläche und spätestens bei einer tatsächlichen Kooperation in der Praxis auftauchen. Aus diesem Grund wäre, insbesondere in Dokumenten wie dem Strategischen Leitfaden von Seiten der OEZA eine klare Stellungnahme hinsichtlich möglicher auftretender Interessenskonflikte und einer Priorität entwicklungspolitischer Zielsetzungen notwendig, die sich nicht von militärischer

Logik vereinnahmen lässt und sich jeglicher Instrumentalisierung von EZA explizit entgegenstellt.

Inhaltlich wird in der OEZA vor allem dem Bereich der „Konfliktprävention und Friedenssicherung“ ab Mitte der 2000er Jahre auf programmatischer Ebene eine wichtige Rolle zugeschrieben bzw. wird dieses Thema umgekehrt als einer der Kerneinsatzbereiche für die OEZA dargestellt. Die dazu formulierten programmatischen Interventionsschienen und Zielsetzungen orientieren sich weitestgehend an internationalen entwicklungspolitischen *Policy*-Papieren der OECD und der VN. Dies lässt sich sowohl indirekt anhand des Aufbaus und der Analyse der Inhalte, sowie explizit durch die zahlreichen Unterlegungen mit Zitaten aus den jeweiligen Texten feststellen. Zwar wird versucht, dem Diskurs mit einer besonderen Hervorhebung von Menschenrechten und einer Betonung des 3-C-Aspektes eine eigenständige österreichische Prägung zu geben, jedoch mangelt es in der Programmatik an der für einen kleinen entwicklungspolitischen Akteur wie Österreich notwendigen Schwerpunktsetzung. Die fehlende Spezialisierung und konzeptionelle Eigenständigkeit Österreichs im Bereich der Friedens- und Konfliktarbeit lässt sich auch auf die relative Neuheit des Themas in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zurückführen, die dazu führte, dass man sich weitestgehend an bestehende Konzepte anlehnte (vgl. Pospisil/Khittel 2008: 41). Angesichts der geringen Mittel, die in Österreich für gestaltbare bilaterale EZA generell und für den Bereich der Konfliktprävention und Friedenssicherung im Speziellen eingesetzt werden, bleibt die Bedeutung Österreichs als entwicklungspolitischer Akteur in diesem Bereich sehr beschränkt. Umso mehr wäre eine Spezialisierung in Nischenbereichen dieses Sektors notwendig, um eine Profilbildung Österreichs und eine Nutzung seines Potentials als kleiner Akteur zu ermöglichen.

Die Einung Europas durch die EU wird international und in Europa selbst als wichtiges friedenspolitisches Projekt gesehen und die Europäische Union besitzt trotz der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise immer noch ein großes Maß an *Soft Power*, welche auf den innerhalb und außerhalb Europas vertretenen Werten und Politiken basiert. Das Potential der EU liegt daher nicht bei dem Ausbau ihrer *Hard Power* – also nicht bei einer Aufrüstung der militärischen Schlagkraft oder bei einer Teilnahme am internationalen Wettrüsten, sondern vor allem bei einer aktiven

Mitgestaltung einer globalen *Friedenspolitik*, die auf Grundwerten wie Gewaltverzicht, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert. Angesichts eines Sicherheitsdiskurses, der von einer „Ideologie der Sicherheit durch Stärke“ (Mader 2002: 11) geprägt ist, scheint ein Aufzeigen ziviler und gewaltfreier Alternativen umso notwendiger zu sein. Als neutraler Kleinstaat ohne nennenswerte koloniale Vergangenheit hätte Österreich auch im friedenspolitischen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik komparative Vorteile, insbesondere wenn es seine zivilen Potentiale auch im Rahmen der Europäischen Union nutzen würde.

Angesichts des sich abzeichnenden Scheiterns der Erreichung der MDGs bis 2015 und der damit einhergehenden Umorientierung internationaler Entwicklungspolitik in Richtung eines verstärkten Augenmerks auf Effizienzsteigerung beim Einsatz der Mittel muss auch Österreich seinen Zugang zu Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit generell überdenken und sich mit der Legitimationskrise derselben auseinandersetzen. Die Anforderungen sind gestiegen, die globale Interdependenz und somit die daraus resultierende Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit und Solidarität größer als je zuvor. Dennoch sieht sich die österreichische Entwicklungszusammenarbeit mit regelmäßigen Budgetkürzungen konfrontiert und die für bilaterale Zusammenarbeit eingesetzten Mitteln rechtfertigen kaum noch die administrativen Strukturen, die dahinter stehen. Doch gerade in Zeiten einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise dürfen die Anliegen der Entwicklungspolitik nicht vergessen werden. Eine Sensibilisierung der Politik sowie der Öffentlichkeit ist notwendig, damit Österreich nicht auf der Strecke bleibt und stattdessen seine internationale Verantwortung wahrnimmt.

Mit dem Sicherheitsdiskurs hat die OEZA einen zentralen Aspekt des internationalen entwicklungspolitischen Diskurses aufgenommen. Auf politischer und programmatischer Ebene wurde das Thema innerhalb des entwicklungspolitischen Establishments sehr prominent, die Auswirkungen auf die Praxis der EZA blieben gering. Institutionelle und finanzielle Defizite verhindern die Schaffung einer sinnvollen Gesamtstrategie, die einen gesamtstaatlichen Anspruch auch mit den notwendigen Instrumenten zur Durchsetzung verbindet. Es gilt nun, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu schließen, sich im Detail und ohne Scheu vor politischen Konflikten mit der Thematik auseinanderzusetzen und einen

eigenständigen Weg für Österreich zu finden, der seinem Charakter als neutraler Kleinstaat mit zivilen und diplomatischen Potentialen gerecht wird.

9 Literatur

9.1 Primärliteratur

- Accra Agenda for Action (2008): 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness. Aktionsplan von Accra. <http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf> [Zugriff: 11.07.2012]
- Annan, Kofi (2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary General. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> [Zugriff: 30.05.2011]
- Austrian Development Agency (ADA) (2011): Geschäftsbericht 2010. Wien: Eigenverlag ADA.
- Bundesgesetzblatt (1974): Entwicklungshilfegesetz. Bundesgesetzblatt Nr. 474. 131. Stück. Ausgegeben am 8. August 1974. http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1974_474_0/1974_474_0.pdf [Zugriff: 20.01.2012]
- Bundesgesetzblatt (2002): Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, EZA-G und Änderung des Urlaubsgesetzes. Bundesgesetzblatt I, Nr. 49/2002. Ausgegeben am 29. März 2002. http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_49_1/2002_49_1.pdf [Zugriff: 20.01.2012]
- Bundesgesetzblatt (2003): EZA-Gesetz-Novelle 2003. Bundesgesetzblatt I, Nr. 65/2003, Ausgegeben am 14. August 2003. http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2003_65_1/2003_65_1.pdf [Zugriff: 20.01.2012]
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA) (2000a): Drei-Jahres-Bericht 1997 bis 1999. Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BmaA.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA) (2000b): Drei-Jahres-Programm 2001 bis 2003 der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Fortschreibung. Wien: BmaA.

- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA) (2002): Jahresbericht 2001. Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BmaA.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA) (2003): Dreijahresprogramm 2004 bis 2006 der österreichischen Entwicklungspolitik. Fortschreibung 2003. Wien: BmaA.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA) (2005): Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2005 bis 2007. Fortschreibung 2005. Wien: BmaA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2006a): Dreijahresprogramm der Österreichischen Entwicklungspolitik 2006 bis 2008. Fortschreibung 2006. Wien: BmaA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2006b): Friedenssicherung und Konfliktprävention. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2006c): Good Governance. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2006d): Menschenrechte. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2007): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2007 bis 2009. Fortschreibung 2007. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2008): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2008 bis 2010. Fortschreibung 2008. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2009): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2009 bis 2011. Fortschreibung 2009. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2010a): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2010 bis 2012. Fortschreibung 2010. Wien: BmeiA.

- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2010b): Handbuch Menschenrechte. Anleitung zur Umsetzung des Menschenrechtsansatzes in der OEZA. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2011a): Handbuch Friedenssicherung und Konfliktprävention. Anleitungen zur strategischen Umsetzung der Leitlinien der OEZA. Wien: BmeiA.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) (2011b): Strategischer Leitfaden Sicherheit und Entwicklung der österreichischen Entwicklungspolitik.
- Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) (2011): Weißbuch 2010.
http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/weissbuch2010_intranet.pdf
[Zugriff: 14.02.2012]
- Cap, Josef (2009): Eine hörbare Stimme in der Welt. Kommentar zur österreichischen Außenpolitik. In: International, 4 (2009), S. 21 – 22.
- Darabos, Norbert (2010): Das neue Gesicht internationaler Friedenseinsätze. In: Feichtinger, Walter; Werther-Pietsch, Ursula; Barnet, Günther [Hg.] (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Sonderpublikation. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. S.9.
- Europäische Union (EU) (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie.
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>
[Zugriff: 06.06.2011]
- Europäische Union (EU) (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. Amtsblatt der Europäischen Union.
- NRP XXII/24 (2003): Stenographisches Protokoll. 24. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich. XXII Gesetzgebungsperiode.
http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00024/fname_007213.pdf [Zugriff: 02.02.2011]
- Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin (SVD) (2001).
http://www.bka.gv.at/2004/4/4/doktrin_d.pdf [Zugriff: 03.05.2012].

- Österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) (2011): Entwurf zur Österreichischen Sicherheitsstrategie (ÖSS) (2011).
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794> [Zugriff: 24.04.2012]
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (1995): Participatory Development and Good Governance. Development Co-operation Guideline Series. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf> [Zugriff: 22.11.2011]
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (2001): The DAC-Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf> [Zugriff: 05.06.2011]
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (2005): The Development Dimension. Policy Coherence for Development – Promoting Institutional Good Practice. Paris: OECD.
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (2007a): OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice.
<http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf> [Zugriff: 08.08.2012]
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (2007b): Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen.
<http://www.oecd.org/dataoecd/46/6/39437107.pdf> [Zugriff: 12.07.2012]
- Organisation for economic co-operation and development – Development Assistance Committee (OECD/DAC) (2008): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience.
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf> [Zugriff: 17.07.2012]
- Pariser Erklärung (2005): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.
<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> [Zugriff: 11.07.2012]
- Regierungsprogramm (2008): Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode. 2008 – 2013. Gemeinsam für Österreich.
<http://www.oevp.at/Common/Downloads/Regierungsprogramm2008-2013.pdf> [Zugriff: 30.01.2012]

- United Nations Development Programme (UNDP) (1994): Human Development Report 1994. New dimensions of human security. Overview: An Agenda for the Social Summit.
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> [Zugriff: 11.11.2011]
- Wiener 3C Appell (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Grundsätze und Ziele der Abstimmung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/Wiener_3C_Appell_04.pdf [Zugriff: 08.08.2012]
- 3 C Conference (2009): 3 C Roadmap. Improving results in conflict and fragile situations. 3 C Conference, 19 – 20 März, Genf, Schweiz. http://www.3c-conference2009.ch/en/Home/Conference_Outcomes [Zugriff: 07.08.2012]

9.2 Sekundärliteratur

- Algieri, Franco; Kammel, Arnold (2009): Neuer Wein in alten Schläuchen: Der Bericht zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. In: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik. Fokus 1/2009.
<http://www.aies.at/download/2009/AIES-Fokus-2009-01.pdf> [Zugriff: 23.01.2012]
- Altvater, Elmar (2007) Menschliche Sicherheit. Entwicklungsgeschichte und politische Forderungen. In: Heinrich Böll Stiftung [Hg.] (2007): Human Security = Women's Security? Keine nachhaltige Sicherheit ohne Geschlechterperspektive, Schriften des Gunda-Werner-Instituts, Band 2, S.42-56.
- Balzacq, Thierry (2011a): A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. In: Balzacq, Thierry [Hg.] (2011): Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve. London/New York: Routledge, S. 1-30.
- Balzacq, Thierry (2011b): Enquiries into methods. A new framework for securitization analysis. . In: Balzacq, Thierry [Hg.] (2011): Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve. London/New York: Routledge, S. 31-53.

- Barnet, Günther (2010): Zur Zukunft zivil-militärischer Interaktion in „fragilen Situationen“ – Betrachtungen aus verteidigungspolitischer Sicht im Lichte eines 3C-Ansatzes. In: VIDC (2010): Krieg und Frieden: „Entwicklungspolitik“ in Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen am Beispiel Westbalkan und Afghanistan, Dokumentation der Tagung, Diplomatische Akademie Wien, 28. September 2010
http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/DP/pdfs/Dokumentation_Krieg_und_Frieden.pdf [Zugriff: 27.01.2012]
- Biscop, Sven (2005): The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power. Hants/Burlington: Ashgate Publishing.
- Bonacker, Thorsten; Imbusch, Peter (2010): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter; Zoll, Ralf [Hg.] (2010): Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung. 5.Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 67-142.
- Brand, Alexander (2011): Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik. In: Peripherie, Nr. 122/123 (2011), S. 209 – 235.
- Buzan, Barry, Ole Wæver und Jaap de Wilde (1998): Security: a new framework for analysis. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, Barry; Ole, Wæver (2009): Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. In: Review of International Studies (2009), 35, S. 253 – 276.
- Carbone, Maurizio (2010): The European Union, Governance and Aid Coordination. In: Third World Quarterly, Vol. 31 (1), S. 13-29.
- Dalby, Simon (2003): Calling 911: geopolitics, security and America's new war. In: Geopolitics 10/2003, Vol. 8 (3), S.61 – 86.
- Development Assistance Committee (DAC) (2000): Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Österreich.
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/0/25337666.pdf> [Zugriff: 13.07.2012]
- Development Assistance Committee (DAC) (2005): DAC Peer Review of Austria. In: The DAC Journal 2004, Vol. 5, No.4, S. 41-142.
- Development Assistance Committee (DAC) (2009): DAC Peer Review of Austria. Paris: OECD-Publishing.

- Debiel, Tobias; Werthes, Sascha [Hg.] (2006): Human Security on Foreign Policy Agendas: Changes, Concepts and Cases. Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 80/2006).
- Development Assistance Committee (DAC) (2009): DAC Peer Review of Austria. Paris: OECD-Publishing.
- Dillon, Michael (2004): The security of governance. In: Larner, Wendy; Walters, William [Hg.] (2004): Global governmentability: Governing international spaces. London [u.a.]: Routledge, S. 76-94.
- Duffield, Mark (2006): Human security: linking development and security in an age of terror. In: Klingebiel, Stephan [Hg.] (2006): New interfaces between security and development. Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik, S.11 – 38.
- Duffield, Mark (2007): Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples. Cambridge: Polity Press.
- Eder, Phillip (2011): Stand der Streitkräfte in Ausbildung, Ausrüstung und Konzeption in Österreich. In: Jäger, Thomas; Thiele, Ralf (Hg.) (2011): Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 73-89.
- Ehrhart, Hans-Georg (2007): Sicherheit + Entwicklung = Frieden? Zur Rolle der Entwicklungspolitik in der zivilen ESVP. Konzeptpapier. Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn.
- Europäische Union (EU) (2010): Peace and Security. Info note for journalists for the 3rd Africa-EU Summit. http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/5-dev_africa_peace_and_security_fs_a4_screen.pdf [Zugriff: 15.02.2012]
- Fairclough, Norman (2003): Analysing discourse: Textual analysis for social research. London [u.a.]: Routledge.
- Fairclough, Norman (2007): Analysing discourse: Textual analysis for social research. London [u.a.]: Routledge.
- Fairclough, Norman; Wodak, Ruth (1997): Critical Discourse Analysis. In: Dijk, Teun A. van [Hg.]: Discourse as Social Interaction. Discourse Studies: A Multidisciplinary Introduction. Volume 2, London [u.a.]: SAGE, S. 258-287.

- Feichtinger, Walter; Werther-Pietsch, Ursula; Barnet, Günther (2010): Zum Thema. Vorwort der Herausgeber. In: Feichtinger, Walter; Werther-Pietsch, Ursula; Barnet, Günther [Hg.] (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Sonderpublikation. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. S.11 - 16.
- Floyd, Rita (2007): Human Security and the Copenhagen School's Securitization Approach: Conceptualizing Human Security as a Securitizing Move. In: Human Security Journal (2007) 5, S. 38-49.
- Frank, Johann (2011): Risikoanalyse, Bedrohungsanalyse und Bedrohungswahrnehmung in Österreich. In: Jäger, Thomas; Thiele, Ralf (Hg.) (2011): Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-38.
- Freudenschuß-Reichl, Irene (2008): Die EZA eines EU-Mitgliedsstaates – am Beispiel Österreich. In: Freudenschuß-Reichl; Bayer, Kurt [Hg.] (2008): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 137 – 156.
- Gärtner, Heinz (2012): Die österreichische Sicherheitsstrategie (ÖSS) im globalen Kontext. In: Alas, Karin; Günay, Cengiz; Pospisil, Jan [Hg.] (2012): 2011 Jahrbuch oip. Add-on 11. Wiener Beiträge zur Internationalen Politik. Wien: Facultas, S. 135 – 146.
- Gauster, Markus (2010): Richtlinien und Wirkung zivil-militärischer Interaktion: Theorie und praktische Erfahrungen am Beispiel EUFOR Tschad/RCA. Wien: BMLVS.
- Hartmann, Simon (2012): Die EU-Agenda für den Wandel: Unterstützung, Besitzstandwahrung oder Drohung. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (2012): Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen. Berichte. Informationen. Die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik. Wien: ÖFSE.
- Hochleitner, Erich P. (2010): Österreich und die ESVP. Erwartungen, Ambitionen und Realitäten. In: Pucher, Johann; Frank, Johann [Hg.] (2010): Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union. Wien [u.a.]: Böhlau Verlag, S.389 – 405.
- Hödl, Gerald (2004): Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien: Promedia Verlag.

- Hödl, Gerald (2004): Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995. Wien: Promedia Verlag.
- Hödl, Gerald (2006): In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: de Abreu Fialho-Gomes, Bea; Maral-Hanal, Irmi; Schicho, Walter [Hg.] (2006): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 25 – 41.
- Hout, Will (2010): Between Development and Security: the European Union, governance and fragile states. In: Third World Quarterly, Vol. 31, 1 (2010), S. 141 – 157.
- Hoyos, Cristina (2010): Der 3C-Ansatz in fragilen Situationen. In: Feichtinger, Walter; Werther-Pietsch, Ursula; Barnet, Günther [Hg.] (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Die Wiener 3C – Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Sonderpublikation. Wien: BMLVS. S. 23 – 28.
- Ingram, Allan; Dodds, Klaus (2009): Spaces of Security and Insecurity: Geographies of the War on Terror. In: Ingram, Allan; Dodds, Klaus [Hg.] (2009): Spaces of Security and Insecurity. Geographies of the War on Terror. Farnham/Burlington: Ashgate, S. 1 – 18.
- Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster: UNRAST-Verlag.
- Jäger, Siegfried; Maier, Florentine (2009): Theoretical and Methodological Aspects of Foucauldian Critical Discourse Analysis and Dispositive Analysis. In: Wodak, Ruth, Meyer, Michael [Hg.]: Methods of critical discourse analysis, Los Angeles/London: SAGE, S. 34-61.
- Jankowitsch, Peter (2005): Gestern – Heute – Morgen. In: International, 3-4 (2005), 22 -27.
- Jeffrey, Alex (2009): Containers of Fate: Problematic States and Paradoxical Sovereignty. In: Ingram, Allan; Dodds, Klaus [Hg.] (2009): Spaces of Security and Insecurity. Geographies of the War on Terror. Farnham/Burlington: Ashgate, S. 43– 63.
- Kaldor, Mary; Martin, Mary; Selchow, Sabine (2007): Human security: a new strategic narrative for Europe. In: International Affairs 03/2007, Vol. 83, S.273-288.

- Kaldor, Mary (2007): Human Security. Reflections on Globalization and Intervention. Cambridge/Maden: Polity Press.
- Kammel, Arnold (2011): Eine Sicherheitsstrategie für Österreich: Österreichs Sicherheit (neu) gestalten? In: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik. Fokus 6/2011. <http://www.aies.at/download/2011/AIES-Fokus-2011-06.pdf> [Zugriff: 23.01.2012]
- Khittel, Stefan; Pospisil, Jan (2006): Europäische Entwicklungspolitik als Alternative zum „Global War on Terrorism“? Zur Entwicklungszusammenarbeit der EU in Krisenregionen. Wien: Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe.
- Kuus, Merje (2009): 'All We Need is NATO'? Euro-Atlantic Integration and Militarization in Europe. In: Ingram, Allan; Dodds, Klaus [Hg.] (2009): Spaces of Security and Insecurity. Geographies of the War on Terror. Farnham/Burlington: Ashgate, S.185 – 202.
- Linhart, Michael (2008): Bessere EZA: Neue Vorgangsweisen und Organisationsformen. In: Freudenschuß-Reichl; Bayer, Kurt [Hg.] (2008): Internationale Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 197 – 214.
- Lipschutz, Ronnie D. (1995): On Security. In: Lipschutz, Ronnie D. [Hg.] (1995): On Security. New York: Columbia University Press.
- Mader, Gerald (2002): Über die Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Diskurses über Sicherheitspolitik. Globale, europäische und österreichische Sicherheitspolitik. In: Friedensforum, 6 (2002), S. 11 – 15.
- Mair, Anton (2006): Grundlagen und Funktionsweise der österreichischen Ost- und Entwicklungszusammenarbeit. In: de Abreu Fialho-Gomes, Bea; Maral-Hanal, Irmi; Schicho, Walter [Hg.] (2006): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 125 – 144.
- Manzl, Wolfgang (2009): Homeland Security als ein mögliches Konzept der umfassenden Sicherheitsvorsorge in Österreich. Wien: Dissertation.
- McDonald, Matt (2008): Securitization and the Construction of Security. In: European Journal of International Relations, 2008, 14/4, S. 563-587.

- Müllner, Josef; Heinrich, Ursula (2008): Organe und Mechanismen der österreichischen Regierung zur Umsetzung von Policy Coherence for Development. In: Schuster, Nadja; Kepplinger, Jutta; Pranger, Ingrid; Jäger, Inge [Hg.] (2008): Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development. Wien: Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, S. 52 – 62.
- Nuscheler, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. Eine grundlegende Einführung in die zentralen entwicklungspolitischen Themenfelder Globalisierung, Staatsversagen, Hunger, Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. 6. Auflage. Bonn: J.H.W.Dietz.
- Nye, Joseph S. Jr. (2004): Soft Power. The means to success in world politics. New York: PublicAffairs.
- Nye, Joseph S. Jr. (2010): Macht im 21. Jahrhundert. Politische Strategien für ein neues Zeitalter. Aus dem Englischen von Karl Heinz Siber. München: Siedler Verlag.
- Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) (2011): Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen Österreichs. Bericht 2010. Wien: Eigenverlag.
- Obrovsky, Michael (2003): Österreichische Entwicklungsfinanzierung. In: Österreichische Forschungsförderung für Entwicklungshilfe (ÖFSE) [Hg.] (2003): Österreichische Entwicklungspolitik. Berichte, Analysen, Informationen. Armutsbekämpfung – zur Umsetzung der Millennium Development Goals. Wien: Südwind-Verlag, S.31-52.
- Obrovsky, Michael (2005): Austrian Aid Policy. In: Hoebink, Paul; Stokke, Olav [Hg.] (2005): Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU. London/New York: Routledge, S. 113 – 135.
- Obrovsky, Michael (2008): Policy Coherence for Development – internationale Verpflichtung zur Umsetzung. In: Schuster, Nadja; Kepplinger, Jutta; Pranger, Ingrid; Jäger, Inge [Hg.] (2008): Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development. Wien: Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, S. 36 - 49.
- Obrovsky, Michael (2009): Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und Multilaterale Stellen. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) [Hg.] (2009): Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen, Informationen. Staat und Entwicklung. Wien: Südwind-Verlag, S. 75-93.

- Obrovsky, Michael (2012): Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit – Official Development Assistance. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) [Hg.] (2012): Die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik. Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen, Berichte, Informationen. Wien: Südwind-Verlag, S. 75 – 89.
- Obrovsky, Michael; Raza, Werner (2012): Reflexionen zu einer Neustrukturierung der Entwicklungspolitik in Österreich. In: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) [Hg.] (2012): Die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik. Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen, Berichte, Informationen. Wien: Südwind-Verlag, S. 15 – 22.
- Obrovsky, Michael; Schlögl, Lukas (2011): Politikkohärenz durch Kohärenzpolitik! Bedingungen für *Policy Coherence for Development* in Österreich. ÖFSE-Edition 17. Wien: ÖFSE.
- Papp, Andreas; Preindl, Thomas; Schloffer, Martina (2010): Zivil-militärische Beziehungen - Zur aktuellen Debatte über das Verhältnis zwischen Hilfsorganisationen und Militärs in internationalen Kampfeinsätzen. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung [Hg.] (2010): Söldner, Schurken, Seepiraten. Von der Privatisierung der Sicherheit und dem Chaos der „neuen“ Kriege. Wien: LIT Verlag, S. 298 – 314.
- Picker, Ruth (2009): Das Budget von 2009 bis 2013. Mit Hilfe ist nicht zu rechnen? In: International, 2 (2009), S. 10-12.
- Pospisil, Jan; Khiltel, Stefan (2008): Sicherheitspolitische Entwicklungszusammenarbeit von Kleinststaaten. Eine vergleichende Analyse der Praxis von Österreich, der Schweiz, Schweden und den Niederlanden anhand von ausgewählten Fallbeispielen. Wien: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE).
- Pospisil, Jan; Werther-Pietsch, Ursula (2009): Good Governance, State Building, Resilience. Der ambivalente Umgang der Entwicklungszusammenarbeit mit der Frage von Staatlichkeit. In: ÖFSE [Hg.] (2009): Österreichische Entwicklungspolitik. Analysen. Informationen. Staat und Entwicklung. Wien: ÖFSE.
- Pospisil, Jan (2009): Die Entwicklung von Sicherheit. Entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschland im Grenzbereich zur Sicherheitspolitik. Bielefeld: transcript Verlag.

- Pospisil, Jan (2011): *Resilience* und Fragilität: Ein konzeptioneller Wandel im entwicklungspolitischen Verständnis von Sicherheit? In: *Peripherie*, Nr. 122/123 (2011), S. 236-252.
- Pucher, Johann (2011): Das internationale Engagement in Österreich. In: Jäger, Thomas; Thiele, Ralf (Hg.) (2011): *Transformation der Sicherheitspolitik. Deutschland, Österreich, Schweiz im Vergleich*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207-221.
- Pucher, Johann; Frank, Johann (2010): Österreichische Sicherheitspolitik europäisch denken. In: Pucher, Johann; Frank, Johann [Hg.] (2010): *Strategie und Sicherheit 2010. Das strategische Profil der Europäischen Union* [Eine wissenschaftliche Publikation des BMLVS]. Wien [u.a.]: Böhlau Verlag, S.407-426.
- Rechnungshof (RH) (2009): Bericht des Rechnungshofes. Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA und in der Austrian Development Agency. Wien: Rechnungshof.
- Reisigl, Martin; Wodak, Ruth (2009): The Discourse-Historical Approach (DHA) In: Wodak, Ruth; Meyer, Michael [Hg.]: *Methods of critical discourse analysis*. Second Edition, Los Angeles/London: SAGE, S. 87- 121.
- Robinson, Clive (2006): Whose security? Integration and integrity in EU policies for security and development. In: Klingebiel, Stephan [Hg.] (2006): *New interfaces between security and development*. Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik, S. 69 – 92.
- Schuster, Nadja (2008): Policy Coherence for Development (PCD) – vom abstrakten Ziel zum konkreten Prozess. . In: Schuster, Nadja; Kepplinger, Jutta; Pranger, Ingrid; Jäger, Inge [Hg.] (2008): *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development*. Wien: Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, S. 16 - 33.
- Stachel, Günther (2011): Von der Hilfe zur Zusammenarbeit. In: *Weltnachrichten*, 2/2011, S.6.
- Stritzel, Holger (2007): Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. In: *European Journal of International Relations*, 2007, 13/3, S. 357-383.
- Tschirgi, Neclâ (2006): Security and development policies: untangling the relationship. In: Klingebiel, Stephan [Hg.] (2006): *New interfaces between security and development*. Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik, S.39 – 67.

- Vass, Elisa (2011): Burkina Faso: Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand. In: Weltnachrichten 2/2011, S.10-11.
- Wæver, Ole (1995): Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, Ronnie D. [Hg.] (1995): On Security. New York: Columbia University Press, S. 46-86.
- Werther-Pietsch, Ursula; Roithner, Anna Katharina (2010a): Die Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in fragile Situationen – Thesen und Prinzipien der Wiener 3C-Konferenz. In: Feichtinger, Walter; Werther-Pietsch, Ursula; Barnet, Günther [Hg.] (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen. Die Wiener 3C-Konferenz. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Sonderpublikation. Wien: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport. S.39-46.
- Werther-Pietsch, Ursula; Roithner, Anna Katharina (2010b): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Staaten. NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding. INEF Policy Brief 6/2010.
- Werthes, Sascha; Bosold, David (2006): Caught between Pretension and Substantiveness – Ambiguities of Human Security as a Political Leitmotif. In: Debiel, Tobias; Werthes, Sascha [Hg.] (2006): Human Security on Foreign Policy Agendas: Changes, Concepts and Cases. Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen (INEF Report, 80/2006), S. 21 – 38.
- Williams, Michael C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: International Studies Quarterly 47/4 (2003), S. 511-531.
- Wodak, Ruth (2009): The discourse of politics in action: politics as usual. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Wodak, Ruth; Meyer, Michael (2009): Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory and Methodology. In: Wodak, Ruth; Meyer, Michael [Hg.] (2009): Methods of critical discourse analysis. 2. Aufl., Los Angeles/London: SAGE, S. 1-33.
- Ziai, Aram; Schaffar, Wolfram (2011): Bewaffnete Konflikte, Neue Kriege und Staatszerfall. In: Ataç, Ilker; Kraler, Albert; Ziai, Aram [Hg.] (2011): Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung. Wien: Mandelbaum Verlag, S. 173 – 191.

Zusammenfassung

Angesichts des in der internationalen Entwicklungspolitik zunehmend prominenten „Entwicklungs-Sicherheitsnexus“ untersucht die vorliegende Diplomarbeit die Entwicklung des Sicherheitsaspekts in der Programmatik der staatlichen österreichischen Entwicklungspolitik. Ausgehend vom theoretischen Konzept der „securitization“ („Versicherheitlichung“), welches von Vertretern der Kopenhagener Schule in den 1990er-Jahren entwickelt wurde (vgl. Buzan et al. 1998), wird mit Hilfe einer diskurshistorischen Analyse herausgearbeitet, inwieweit Konzepte der „erweiterten“ und „umfassenden“ Sicherheit die Rationale der österreichischen Entwicklungspolitik insbesondere seit Beginn des 21. Jahrhunderts verändert haben. Umfassende Sicherheitskonzepte, die präventive Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den Mittelpunkt stellen, haben ihre Wurzeln bereits in den 1990er Jahren, erfuhren aber insbesondere durch die Folgen der Terroranschläge vom 11. September 2001 starken Aufwind.

Bei der Analyse der sicherheitspolitisch relevanten strategischen und programmatischen Dokumente der österreichischen Entwicklungspolitik lässt sich tatsächlich ein rhetorischer Wandel in Richtung einer verstärkten Argumentation im Sinne einer Sicherheitsrelevanz der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) feststellen. Die Inhalte dieses sich wandelnden Diskurses werden zum größten Teil durch Grundsatzdokumente der OECD und der VN bestimmt, da in Österreich wenig eigenständige wissenschaftliche Forschung zum Thema betrieben wird. Denkmuster der staatlichen Sicherheitsvorsorge finden sich in entwicklungspolitischen Programmen wieder und in sicherheitsstrategischen Dokumenten der gesamtstaatlichen Ebene kommt es umgekehrt zu einer Inanspruchnahme entwicklungspolitischer Aufgabenbereiche für gesamtstaatliche Zwecke.

Eine Analyse der Mittelverteilung der bilateralen EZA zeigt jedoch, dass die sicherheitspolitischen Änderungen in der Programmatik (bis jetzt) kaum Handlungsfolgen im Sinne einer Umverteilung der Mittel oder einer Änderung der geographischen und thematischen Schwerpunktsetzung nach sich gezogen haben. Institutionelle und finanzielle Defizite verhindern die Schaffung einer sinnvollen Gesamtstrategie und die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat jeglichen öffentlichen Diskurs sowohl über Entwicklungs- als auch über Sicherheitspolitik zur

Zeit an den Rand der Bedeutungslosigkeit gedrängt. Nichtsdestotrotz scheint eine politische Auseinandersetzung mit dem Thema angesichts des sich abzeichnenden Scheiterns entwicklungspolitischer Zielsetzungen umso notwendiger und Österreich muss seine zivilen Potenziale als neutraler Kleinstaat im Herzen der Europäischen Union ausbauen und für eine *friedenspolitisch* orientierte Sicherheitspolitik nutzen.

Executive Summary

On the basis of the growing popularity of the „Development-Security-Nexus“ in international development politics, this diploma thesis will take a closer look at the construction of the security-aspect within the strategies and programmes of official Austrian development politics. The approach of the thesis is based on the theoretical concept of „*securitization*“ which has been developed by members of the Copenhagen School during the 1990s. The securitization-theory puts the *speech-act* of naming a security threat (meaning that an issue is presented as an existential threat, requiring measures outside the normal bounds of political procedure) in the spotlight (cf. Buzan et al. 1998: 23f). A discourse-historical analysis will be conducted to examine how concepts of “comprehensive security” have altered the rationale of Austrian development politics, especially since the beginning of the 21st Century. Particularly, the terrorist attacks of “9/11” have accelerated the progression of preventive security and defense policies. However, as will be shown in this thesis, the process of widening the notion of security had already begun to take shape earlier on.

Indeed, the analysis of the relevant strategic and programmatic documents shows that there has been a gradual discursive shift towards highlighting the security impact of development co-operation especially in the last 10 years. Contents and wordings of these documents however are mainly derived from policy papers published by the OECD and the United Nations, partly due to the lack of scientific development-research in Austria. Furthermore, paradigms of national preventive security politics can be found in programmes and strategies of development co-operation which may lead to the misuse of development goals for national purposes.

An analysis of the allocation of financial resources for development co-operation shows that the rhetoric shift in programmes and strategies has not (yet) had a clear impact on the implementation level of development projects. No obvious redistribution of funds or significant changes in thematic and geographic focuses to the advantage of securitized development could be observed. This is partly due to institutional and financial restrictions in Austrian development politics that prevent the creation of an effective and comprehensive strategy. Furthermore, the current financial and economic crisis of the European Union has surpassed all other public

discourses, so that debates about development and security politics are drastically reduced in importance. However, particularly in anticipation of the failure of major development goals, Austria has to use its civil potential as a neutral small country in the heart of the European Union to promote peaceful approaches to security policy that renounce violence and truly promote values such as the rule of law and democracy.

Lebenslauf der Verfasserin

Christine EHRENHUBER

Hauptplatz 4

A-2191 Gaweinstal

Geburtsdatum: 16. August 1988

Geburtsort: Mistelbach (NÖ)

Staatsbürgerschaft: Österreich

UNIVERSITÄRE AUSBILDUNG

- | | |
|-------------------|--|
| Seit 10/2006 | Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung
<i>Institut für Internationale Entwicklung, Universität Wien</i> |
| 10/2007 – 02/2011 | Bachelorstudium Transkulturelle Kommunikation
Russisch Französisch
Wahlfächerblock im Ausmaß von 50 SSt
<i>Zentrum für Translationswissenschaften, Universität Wien</i> |
| 09/2009 – 06/2010 | Programme d'Etudes Politiques Annuel (ERASMUS)
Akademisches Auslandsjahr am Institut für Politikwissenschaften in
Aix-en-Provence, Frankreich
<i>Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, Université Paul
Cézanne Aix-Marseille</i> |

SCHULISCHE AUSBILDUNG

- | | |
|-------------------|---|
| 09/1998 – 06/2006 | AHS Konrad-Lorenz-Gymnasium
Sprachlicher Schwerpunkt (Englisch, Französisch, Latein)
Matura mit Auszeichnung bestanden (Notendurchschnitt 1,0)
<i>Konrad-Lorenz-Gymnasium, Gänserndorf (NÖ)</i> |
| 09/1994 – 06/1998 | Volksschule in Gaweinstal, NÖ |

BERUFSPRAKTIKA WÄHREND DES STUDIUMS

- | | |
|-------------------|--|
| 02/2011 – 04/2011 | United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
<i>Praktikum in der Abteilung für Terrorismusprävention
UNODC, Vienna International Center, 1400 Wien (www.unodc.org)</i> |
| 06/2010 – 12/2010 | Generalsekretariat von HOPE'87
<i>Praktikum bei einer österreichischen NGO, die Projekte im Bereich
Jugendausbildung und –beschäftigung, sowie humanitäre
Hilfsprojekte durchführt
HOPE'87, Wassergasse 29/3, 1030 Wien (www.hope87.at)</i> |